

QUISTIONI

DI

DRITTO AMMINISTRATIVO

8

QUISTIONI

DI

DRITTO AMMINISTRATIVO

OPERA

DI

GIUSEPPE ROCCO

CONSIGLIERE SUPP. DELLA GRAN CORTE DE' CONTI
PROFESSORE DI DRITTO CIVILE E DI DRITTO AMMINISTRATIVO
NELLA SCUOLA DI APPLICAZIONE DE' PONTI E STRADE
SOCIO DEL REALE ISTITUTO D'INCORAGGIAMENTO.

VOLUME UNICO.





NAPOLI
Dalla Stamperia di Gabriele Argenio
Strada Trinità Maggiore n. 7.
1860

PREFAZIONE

L' uomo costituisce una specie propria e distinta da tutto il creato, mediante la ragione di cui è fornito, e però quello che è conforme alla umana ragione è anche secondo la natura di lui, e il vero bene dell' uomo sta nel vivere secondo la ragione, e il male nell' allontanarsi da' dettami di essa. Homo in specie constituitur, *dice S. Tommaso D' Aquino*, per animam rationalem, et ideo id quod est contra ordinem rationis, proprie est contra naturam hominis in quantum est homo: quod autem est secundum rationem, est secundum naturam hominis, in quantum est homo. Bonum autem hominis est secundum rationem esse, et malum hominis praeter rationem esse. *Le basi e gli esemplari del vero e del giusto sono l' essenze delle cose e l' ordine immutabile di esse, il quale primamente sta in* Dio, *comprendendo non pure i suoi attributi infiniti, ma anche come in idea archetipa e originale delle cose tutte possibili, si conoscono in Lui, quelle che sono state liberamente create e l' ordine necessario ed immutabile di esse.* Iddio *modera tutto il mondo, a seconda de' dettami della legge eterna, ossia della sua Divina ragione e vo-*

lontà conforme all' essenze e all' ordine delle cose. L'uomo fornito d'intelletto e di libera volontà non partecipa della legge eterna come gli esseri fisici, e in vece vi sottostà in una forma più augusta ed eminente, perchè regge se stesso, conoscendo il vero e l'ordine delle cose, e liberamente segue o non segue il bene morale, che si fonda sul principio della verità e dell' ordine; e però mediante il lume della legge eterna impressa in noi, regoliamo i nostri atti (1). *Se dunque la legge morale naturale è necessaria e immutabile, ripugna all' essenza stessa delle cose di potersi incontrare delle controversie nell' applicazione de' dettami di essa; e bene e sapientemente affermava Giovanni Lock di potersi comporre una scienza morale come una geometria.*

Le leggi positive umane in generale traggono la loro origine dalla legge naturale, e vengono statuite, secondo la forma di conclusioni de' principii generali di essa, ovveramente come determinazioni certe e precise dei precetti naturali, recandosi a forme definite quelle indeterminate della natura, come precipuamente ha luogo nelle materie penali, quando la legge umana statuisce le pene ai diversi reati, le quali non vengono pre-

(1) S. Tommaso D'Aquino così definisce la legge naturale. *Participatio mentis aeternae in rationali creatura.*

scritte in forma concreta nella legge naturale. E però nell' applicazione delle leggi positive spessamente sorgono delle controversie, le quali debbono diffinirsi, ricorrendo non pure alla intenzione della legge pubblicata, ma anche a' principi della giustizia naturale che l' informa; e in tutte le trattazioni scientifiche delle disformi branche della legislazione, noi troviamo di essersi gli scrittori occupati della parte controversa di essa.

La scienza del dritto amministrativo è assai recente, perchè sorta con le novelle istituzioni stabilite dopo l' abolizione del reggimento feudale. Nella nostra opera intitolata Corso di Dritto Amministrativo ci siamo proposti di esplicare ampiamente questa interessante branca della legislazione dello stato, trattandola non pure nella sua parte storica e positiva, che scientifica, e coordinandola ai principii universali della filosofia del diritto. L' accoglimento pur troppo benevolo e lusinghiero, che l' universale e i dotti nazionali e stranieri hanno fatto di quell' Opera, ci ha incoraggiato a determinarci a pubblicare la presente, la quale tratta della parte controversa del dritto amministrativo, ossia dello esplicamento d' importanti e svariate quistioni, per noi ravvisate sulle principali materie della scienza.

QUISTIONE PRIMA

NELLA INCERTEZZA DELLE PRUOVE, DEBBONSI PRESUMERE COMPETERE A' COMUNI SU I DEMANII EX FEUDALI, GLI USI CIVICI ESSENZIALI, OVVERO GLI UTILI O I DOMINICALI?

SOMMARIO.

La demanialità del territorio fa di pieno diritto presumere gli usi civici degli abitanti de' Comuni. Dimostrazione di questo assunto. La idea del feudo non può concepirsi, senza la concessione e l' investitura, e il feudatario non può esercitare diritti più ampi di quelli compresi in esse. Esplicamento di questa materia. Ove le concessioni e le investiture del feudo non fossero bastevolmente chiare intorno alla qualità degli usi civici competenti alle popolazioni, conviene sempre ritenere competere loro gli usi utili e dominicali, e non già i soli essenziali. Dimostrazione di questo assunto. Gli usi civici di ogni genere rappresentano l' originaria proprietà pertinente al Comune, la quale viene unicamente limitata da' dritti conceduti dal Principe al feudatario. I diritti del feudatario sulle terre demaniali del feudo, non possono venire estesi per la prescrizione, e per lo stesso modo di acquistare, non possono ampliarsi quelli delle popolazioni. Dimostrazione di questo assunto. Nella dubbietà della investitura del feudo, conviene ritenere su i demanii di esso competere quella qualità di usi, che col fatto e per lungo tempo si sono esercitati. Esplicamento di questa materia. Nei feudi separati dal proprio tenimento, gli usi civici debbonsi compensare per via di estimazione. Esame di questo argomento. Nella Sicilia oltre il Faro, non ha luogo la presunzione degli usi civici su i demanii ex feudali, e però debbesi unicamente tenere al fatto materiale del possesso, e in mancanza di esso, i titoli posteriori all'anno 1735 debbono essere presentati da' Comuni.

Lo stabilimento della feudalità creò un novello ordine di relazioni politiche, non pure fra i feudatari e il Principe, ma anche fra i feudatari e le città, e non fu essa un mezzo di ripartizione delle proprietà nei tempi delle invasioni, ma invece un saggio ordinamento politico, proprio del medio evo, per ben comporre i rapporti pubblici fra le popolazioni e i Principi e con vincoli certi e determinati. I feudi allorchè divennero ereditari in Europa, per effetto delle leggi di Carlo il Calvo in Francia, e di Corrado 2.° in Germania, e di Lotario 1.° e di Corrado Salico in Italia, consistevano in una concessione fatta dal Principe di una parte del pubblico patrimonio, ritenendone il dominio diretto, e dando al feudatario il dominio utile di cose immobili sotto la legge della fedeltà a servarsi al concedente. Sicchè il reggimento feudale avendo a fine unicamente di comporre un novello ordinamento sociale, non distrusse nè poteva distruggere gli usi civici delle popolazioni delle città su i vasti demani loro assegnati, per satisfare a' bisogni essenziali della vita; e però secondo i veri principii del diritto de' feudi la demanialità del territorio fa di pieno diritto presumere gli usi degli abitanti dei Comuni, i quali rappresentano il dominio che un tempo le popolazioni aveano sulle terre date in feudo.

La idea del feudo non può concepirsi senza la concessione del Principe e l' investitura, e questa teorica non pure vien ritenuta nelle leggi Napolitane e Sicule, ma è anche conforme alle consuetudini feudali, le quali reputavano come un principio indubitabile di non potersi costituire il feudo senza l' investitura. » Sciendum est fundum sine investitura nul» lo modo constitui posse. » La feudalità di un fondo debbesi ritenere come una specie di servitù, e un fatto particolare, e debb' esser provata da chi l' allega, non potendosi presumere la qualità feudale del medesimo (1). Posti questi principii agevolmente s' intende che i diritti competenti a' feudatari debbonsi determinare colle norme delle Concessioni e delle investiture, e come saggiamente insegnano Andrea d' Isermia, Baldo e Capobianco; *a forma investiturae non esse recedendum, et tenor investiturae derogat omni naturae feudorum.* Nondimeno le investiture conviene interpetrarle in guisa da renderle consentanee alla essenza de' feudi, e far sì che vengano questi regolati dalle leggi generali che li stabiliscono (2). Che anzi ove esistessero più investitu-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Volume 1. Lezione XVII pag. 235 e seguenti, dove ampiamente abbiamo dimostrato, che i demani nella incertezza delle pruove debbonsi presumere comunali e non già feudali.

(2) Veggasi Molineo ad Consuet. Paris n. 76, e Rosenth. synop. jur. feud. Cap. 6. Concl. 69 n. 19.

re, debbesi sempre far prevalere l' autorità della più antica, avvegnachè si presume che la posteriore avesse confermata la precedente, purchè il Principe non dichiarasse la sua volontà manifestata colla primitiva investitura, come consentaneamente a' principii generali del dritto affermano Molineo e Rosentalio. Adunque il feudatario non può esercitare altri diritti nello ambito del territorio feudale, se non quelli che espressamente vengono dichiarati nella Concessione e investitura del feudo, le quali quantevolte fossero oscure o ambigue, debbono interpetrarsi contro al concessionario. In effetto per la legge 9 ff. *de reg. jur.* nelle materie debbie le obbligazioni debbono limitarsi; e poi essendo il Principe il promissore, e il barone lo stipulatore, conviene interpetrarle nel senso più favorevole al primo, potendo quest' ultimo far concepire la stipulazione in un senso più chiaro.

Per applicazione di questi principii chiaramente si viene in cognizione, che ove la concessione e l' investitura del feudo fossero non bastevolmente chiare intorno alla indole degli usi civici delle popolazioni su i demani del medesimo, debbonsi ritenere competere loro gli usi dominicali o utili e non già gli essenziali. Di vero mediante lo stabilimento del feudo veniva conceduto al barone l' utile dominio di quelle proprietà che erano nel demanio del Principe, e non già le altre pertinenti

a' privati e a' Comuni necessarie alla vita delle popolazioni, e però i monti, i boschi e le terre addette alla pastorizia, essendo già nel possesso del Comune all' epoca dello stabilimento del feudo, mancando una espressa concessione delle medesime debbono reputarsi universali, e quando anche fossero state comprese nel feudo, ma con incertezza fermati i diritti del feudatario, debbesi sempre reputare la popolazione del Comune di essere stata privata con *limitazione* de' suoi antichi dritti sulla *terra* natale, e di conservare su di essa, non pure gli usi civici essenziali, ma anche gli utili o i dominicali. Nè può dirsi, che mediante lo stabilimento del feudo, i demanii divengano di proprietà del barone, e aperti agli usi civici degli abitanti de' Comuni, e però nel dubbio doversi questi ultimi limitare a' soli essenziali. In effetto gli usi civici di ogni genere rappresentano l' originaria proprietà del demanio pertinente al Comune, la quale unicamente viene limitata dai diritti del feudatario conceduti dal Principe, e però sulla base di una investitura ambigua o incerta, non può venir menomato l' antico dominio della popolazione sul proprio suolo e compediato al semplice esercizio degli usi civici essenziali.

Nè i diritti del feudatario sulle terre demaniali del feudo possono venire estesi dalla prescrizione, avvegnachè gli usi civici compe-

tendo alle popolazioni non già nella qualità di proprietari, ma invece con quella di cittadini de' Comuni, non possono estinguersi per la mancanza dello esercizio de' medesimi, a seconda delle norme delle antiche e novelle leggi. I diritti che si acquistano, mediante la prescrizione, non si fondano sul semplice trascorrimento del tempo, il quale stando nella successione delle cose, ossia in un elemento fisico, non può generare il diritto che si pertiene all' ordine morale, ed è eterno e immutabile; e però la legittimità dello acquisto del dritto nascente dalla prescrizione sta nella presunzione dell' abbandono dello antico proprietario della cosa che gli perteneva. I diritti in generale sono gli attributi dell' uomo, i quali debbono essere inerenti alla sua ragione, che è il germe che loro da origine, e però non possono acquistarsi o perdersi, se non per mezzo degli atti della volontà, e ne' casi della prescrizione, per effetto dell' abbandono di una propria facoltà. Sicchè convenendo gli usi civici agli abitanti de' Comuni *uti cives* e non già *uti domini*; così non può intendersi la presunzione dell' abbandono de' medesimi, essendo i diritti di cittadinanza annessi alla qualità pubblica di membro di una città, e per semplice volere privato non possono nè perdersi, nè menomarsi. Ma se i diritti delle popolazioni su i demani de' feudi non possono sminuirsi per effetto della prescrizione; deb-

besi anche por mente di non potersi ampliare colla medesima, avvegnachè i fondi feudali in generale costituivano una proprietà pubblica e non già patrimoniale de' baroni, la quale per i principii generali della scienza del diritto pubblico, e per le disposizioni delle antiche nostre leggi si reputa imprescrittibile. Nulladimeno quante volte dopo l' abolizione della feudalità gli abitanti de' Comuni avessero cominciato ad esercitare invece degli usi civici *essenziali*, gli utili o i dominicali, in questo caso pel trascorrimento di trent' anni le popolazioni avrebbero acquistato diritto a quest' ultimi. Di vero per la legge de' 2 agosto 1806 abolitiva della feudalità e per l'altra del 1 settembre dello stesso anno sulle ripartizioni de' terreni demaniali, e pei Decreti dei 7 giugno 1807 e 3 dicembre 1808, non che per le Istruzioni de' 10 marzo 1810 espressamente si dichiara che i demani ex feudali doveano ripartirsi tra i Baroni e i Comuni, e le parti spettanti a' primi divenivano proprietà libere, per guisa che rimase interamente distrutta la qualità pubblica della terra, invece divenuta di privata proprietà dell' ex feudatario, e però soggetta a prescrizione. Durante lo stato di promiscuità non può per i principii del dritto un condomino prescrivere contro l' altro, *socius rem communem contra socium non praescribit*, e però le regole esposte debbonsi intendere unicamente applicabili

dopo la divisione fatta del demanio ex feudale tra il Barone e il Comune.

Stabilito che la qualità degli usi civici delle popolazioni de' Comuni su i demani ex feudali, debbesi diffinire con le norme della Concessione e dell' investitura del feudo, e che nella incertezza di esse debbonsi presumere competere alle popolazioni gli usi dominicali o utili, e non già i soli essenziali, è ad osservarsi che spessamente debbesi far ricorso ad indagare il possesso tenuto da' cittadini intorno all' esercizio degli usi, avvegnachè nella dubbietà della investitura del feudo, conviene ritenere su i demani di esso competere quella qualità di usi, che col fatto e per lungo tempo si sono esercitati. In questo caso il possesso non si allega come un mezzo da indurre la prescrizione sia a favore, sia contro i Comuni, che per la natura delle cose, non può aver effetto, ma in vece come un elemento di fatto per chiarire le incertezze de' titoli costitutivi del feudo, il quale prolungato per un tempo determinato, sicura la qualità degli usi civici che convengono agli abitanti del Comune. Per applicazione di questi principii le leggi e i Decreti che nella parte continentale del regno hanno provveduto alla partizione de' demani determinano la qualità degli usi pertinenti alle popolazioni dallo stato del possesso de' medesimi. In effetto per gli art. 11 e seguenti delle Istruzioni approvate col Decreto

de' 10 marzo 1810 si determinano gli usi civici de' Comuni su le terre demaniali degli ex baroni dallo stato di possesso, non rimontandosi all' origine de' medesimi, e i Commessari ripartitori qualificavano gli usi nel modo che venivano esercitati, credendosi di non potersi ordinariamente stabilire la qualità degli usi civici, se non mediante lo stato del possesso. Ma ove le concessioni e le investiture del feudo con chiarezza indicassero gli usi pertinenti alle popolazioni, in questo caso la definizione de' medesimi debbesi fare non già con l'elemento del fatto materiale del possesso, ma in vece con l' altro costituente il feudo.

I principii da noi esposti sulla presente quistione non trovano applicabilità a' casi ne' quali i feudi fossero separati del proprio tenimento, a norma dell' art. 26 delle Istruzioni del 10 marzo 1810, avvegnachè su i demani di essi feudi gli usi civici si compensano per via di estimazione. Nè feudi di recente abitazione debbesi tener come legittima la feudalità universale, esistendo la popolazione dopo il feudo, e non può darsi su i demani compresi nel medesimo la presunzione degli usi civici (1); e però nel dubbio delle Concessioni e delle inve-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1. Lezione XIX pag. 256 e seguenti, dove ampiamente abbiamo trattato della natura de' feudi separati dal proprio tenimento.

stiture e dello stato possessivo dello esercizio degli usi, debbono reputarsi competere alle popolazioni gli usi civici essenziali, e non già gli utili o i dominicali. Questa risoluzione debbesi anche applicar alla controversia da noi posta, ove risguardasse i demani ex feudali della Sicilia oltre il Faro. Di vero per le Istruzioni approvate col Real Decreto degli 11 dicembre 1841 si stabilisce che nello scioglimento delle promiscuità e nella compensazione di tutti gli usi civici, debbesi unicamente aver riguardo allo stato possessorio; con essere nondimeno permesso a' Comuni in mancanza del possesso di poter pruovare con titolo posteriore al 1735 gli usi civici che possano loro competere sulle terre ex feudali (1). Sicchè, per effetto di queste disposizioni legislative nella Sicilia oltre il Faro, non ha luogo la presunzione degli usi civici su i demani ex feudali, e in vece debbesi solamente tenere al fatto materiale del possesso, e però inutile cosa si è di far ricorso alle concessioni e alle investiture de' feudi, per determinare la qualità degli usi civici pertinenti alle popolazioni.

Che anzi ove fosse dubbio il possesso anzidetto, debbesi diffinire di aver diritto gli abitanti de' Comuni a' soli usi essenziali, e non

---

(1) Veggasi l' art. 16 delle Istruzioni del dì 11 dicembre 1841.

già agli utili o a' dominicali, avvegnachè esclusa la presunzione di essi sui i demani ex feudali, i Comuni sono gli attori nella pruova del possesso, e per conseguente sono tenuti a dimostrare chiaramente di avere gli usi utili e dominicali. In mancanza poi del possesso il titolo posteriore al 1735 debb' essere presentato da' Comuni, e però debbono giustificare col medesimo la pienezza delle loro dimande, di essere loro dovuti gli usi civici utili e dominicali.

*

QUISTIONE II.ª

DURANTE LO STATO DI PROMISCUITÀ DI UN DEMANIO EX FEUDALE, TRA IL COMUNE E L'EX BARONE, PUÒ L'INTENDENTE IN CONSIGLIO D'INTENDENZA, EMETTERE LE ORDINANZE DI REINTEGRE, PER USURPAZIONI FATTE ALLE TERRE CHE LO COMPONGONO?

SOMMARIO.

Le quistioni relative alle terre de' demani ex feudali assegnate a' Comuni, sono di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo; e quelle concernenti le terre rimaste agli ex baroni, debbono diffinirsi da' giudici civili. Durante lo stato di promiscuità di un demanio ex feudale, la intera continenza del medesimo è di ragion pubblica. Esplicamento di tutta questa materia. La giurisdizione conferita agl' Intendenti in Consiglio d' Intendenza dall' art. 177 della legge de' 12 dicembre 1816, si estende anche a reintegrare le usurpazioni dei demani ex feudali, durante lo stato di promiscuità di essi. Dimostrazione di questo assunto. Gli ex feudatari hanno diritto ad intervenire nei giudizi, che si fanno innanzi agl'Intendenti in Consiglio d'Intendenza. Quante volte gli ex feudatari non fossero stati citati a far parte nei giudizi, durante lo stato di promiscuità di un demanio ex feudale, puossi sempre fare sperimento del gravame della opposizione di terzo. La giurisdizione delle autorità del contenzioso amministrativo, ha luogo soltanto per tutelare la integrità della terra demaniale ex feudale, e non puossi estendere a disaminare il diritto individuale dell'ex feudatario sulla medesima.

I demani feudali prima dell' abolizione della feudalità, erano nella proprietà del feuda-

tario e aperti agli usi civici delle popolazioni del feudo; ma per effetto della legge eversiva del sistema feudale de' 2 agosto 1806 e dell' altra del 1 settembre dello stesso anno e dei Decreti de' 7 giugno 1807 e 3 dicembre 1808 e le Istruzioni del 10 marzo 1810 le proprietà feudali cambiarono interamente natura, avvegnachè si dispose di doversi esse dividere fra gli ex baroni e i Comuni in proporzione de' diritti rispettivi, a' primi cioè pel dominio della terra demaniale, e a' Comuni pel compensamento degli usi civici. Sicchè oggigiorno i demani ex feudali costituiscono una proprietà pubblica de' Comuni per la parte loro assegnata, e la rimanente spettata gli ex feudatari debbesi ritenere come una vera proprietà patrimoniale dei medesimi, per l'abolizione del sistema de' feudi. E però ripartite le terre demaniali fra gli ex baroni e i Comuni, agevolmente si conosce la competenza delle diverse autorità, per diffinire le quistioni che si presentano, perocchè quelle relative alle terre assegnate a' Comuni, rimanendo di ragion pubblica, debbono essere giudicate dalle autorità del contenzioso amministrativo; e per l'opposito le altre relative a quelle parti dello antico demanio ricevuto dallo ex feudatario, debbono andar sommesse all' esame de' giudici civili, trattandosi di mere proprietà patrimoniali del medesimo. Durante lo stato di promiscuità

di un demanio ex feudale, debbesì continuare a considerare l'intera continenza della terra demaniale di ragion pubblica, avvegnachè gli usi civici degli abitanti de' Comuni possono esercitarsi sulla totale estensione della medesima, con quelle limitazioni bastevoli a far rimaner integro il diritto di proprietà dell'ex feudatario. E però rimanendo il demanio interamente aperto agli usi de' cittadini, debbesi reputare come una proprietà pubblica del Comune, la quale non va soggetta a prescrizione di qualsiasi tempo, a norma dell'art. 176 della legge de' 12 dicembre 1816.

Nè può dirsi che per effetto dell' eversione de' feudi, i demani de' medesimi hanno *ipso iure* cessato di essere di ragion pubblica, e sono divenute private proprietà degli ex feudatari, avvegnachè la natura del demanio si è cambiata ne' soli rapporti con l'ex barone, ma nelle relazioni col Comune sino allo effettivo scioglimento delle promiscuità, le terre demaniali restano nella primitiva condizione, conservando le popolazioni il diritto agli usi civici sulla intera estensione delle medesime. La sola differenza che avvi tra lo esercizio di essi usi dopo l'abolizione della feudalità, e quello del tempo in cui la stessa vigeva, si è di esercitarsi ora sopra una terra di dominio privato, e in antico sopra una terra di ragion feudale, e però il demanio durante lo

stato di promiscuità continua ed essere una proprietà pubblica e imprescrittibile. Gli usi civici non sono delle servitù prediali discontinue, perocchè la servitù è uno smembramento della piena proprietà a pro del fondo di un altro proprietario, e l'uso civico non si esercita colla qualità di proprietario, ma in vece con quella di cittadino del Comune, e però avvenendo un usurpazione di una parte del demanio, resta intrinsecamente limitato il diritto delle popolazioni agli usi civici, i quali sono personali, e non dovuti alle cose come le servitù prediali.

Per l'art. 177 della legge dei 12 dicembre 1816 si dispone che le controversie derivanti dallo scioglimento delle promiscuità, e dalle occupazioni o alienazioni illegittime de' demanî comunali debbono diffinirsi dagli Intendenti delle provincie in Consiglio d'Intendenza, salvo il ricorso devolutivo all'autorità competente. Questa disposizione è generale nelle parole e nella intenzione di essa, dichiarandosi di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo le controversie di ogni genere intorno alle occupazioni e alle alienazioni illegittime de' demanî comunali, e però comprende sì quelli universali in origine, che gli altri ex-feudali in tutta la loro estensione, prima dello scioglimento della promiscuità. Di vero non pure sono demanî comunali quel-

le terre che *ab antico* hanno avuta questa origine, ma anche le altre che dipendevano dai feudi, per la parte che spetta a' comuni, per guisa che l'espressione di demanio comunale usata nell'art. 176 della legge del 1816 comprende intrinsecamente anche le parti de'demanî ex-feudali che spettano a'comuni in compensamento degli usi civici che esercitavano su i medesimi.

Posti questi principii generali riesce assai agevole cosa conoscere che la giurisdizione tribuita agli Intendenti in Consiglio d'Intendenza dall'art. 177 della legge sull'amministrazione civile, si estende naturalmente anche a reintegrare le usurpazioni de' demanî ex-feudali, durante lo stato di promiscuità dei medesimi. E poichè le ordinanze degl'Intendenti riflettono non pure i comuni e gli usurpatori de' demanî, ma anche gli ex-feudatarî, così naturale cosa è, che costoro si avessero la facoltà d'intervenire ne'giudizî che si fanno presso gl'Intendenti, per la tutela de'loro diritti. Che anzi quante volte gli ex-baroni non fossero citati convenevolmente avanti a' magistrati anzidetti dell' ordine amministrativo, le ordinanze che si dessero fuori, come anche le decisioni della camera del contenzioso della G. Corte de' Conti in grado di richiamo, non potrebbero aver forza contro l' ex-feudatario, non avendo fatto parte nel giudi-

zio, e sarebbe sempre nel diritto di fare opposizione di terzo al giudicato della G. Corte de' Conti.

Nondimeno la giurisdizione delle autorità del contenzioso amministrativo nella propostaci quistione, si estende unicamente a tutelare l' integrità della terra demaniale ex-feudale, e non già puossi in alcun caso versare sul diritto individuale dell' ex-feudatario sulla medesima. Così ove quest' ultimo dopo l' abolizione della feudalità, avesse alienato il suo diritto di proprietà sul demanio, e nascesse controversia sulla validità del contratto di vendita, ovvero per altre cause dello stesso genere, debbono sempre procedere i collegi civili, trattandosi di una quistione di mera proprietà fra due private persone. In effetto per l' esercizio degli usi civici delle popolazioni dei comuni è indifferente cosa la considerazione della persona che si ha il diritto dominicale su di una parte del demanio ex-feudale, e però la controversia intorno al diritto di proprietà sul medesimo è del tutto strania all' interesse governativo della pubblica amministrazione, e non può mai venir disaminato dalle autorità e dai Collegi del contenzioso amministrativo.

QUISTIONE III.ª

NE' DEMANII ECCLESIASTICI AVVI LUOGO ALLA PRESUNZIONE DEGLI USI CIVICI, OVVERO DEBBONO I COMUNI PROVARE IL DIRITTO DI ESERCITARLI, MEDIANTE IL FATTO DEL POSSESSO DE' MEDESIMI, O ANCHE CON TITOLI LEGITTIMI?

SOMMARIO.

Su i demanii ecclesiastici non si presumono gli usi civici, e invece i comuni debbono pruovare il diritto ad esercitarli, mediante il fatto del possesso, ovvero con titoli legittimi. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo. I comuni possono sicurare gli usi civici de' loro abitanti su i demanii ecclesiastici con titoli di qualunque natura, e anche col fatto materiale del possesso de'medesimi, in qualunque tempo siasi esso esercitato, purchè avesse avuto luogo per uno spazio di tempo bastevole a far conoscere il diritto. Esame di questo argomento. Il possesso degli usi civici basta che ha avuto luogo in un epoca qualunque remota che fosse, comechè in seguito avesse ricevuto discontinuazione anche lunghissima. Dimostrazione di questo assunto. Le nostre leggi amministrative nella materia de'demanii ecclesiastici, non hanno fermata la presunzione degli usi civici su i medesimi, come hanno statuito pei demanii ex-feudali. Dimostrazione di questo assunto. La disposizione dell'art. 23 delle Istruzioni del 10 marzo 1810 è applicabile alle difese poste ne' demanii ecclesiastici, e non comprende la presunzione degli usi civici su i medesimi. Esame di questo argomento. Esposizione di una lettera del Procurator Generale del Re presso la Commessione feudale su questa materia. Ne' dominii oltre il faro, per effetto delle Istruzioni del dì 11 dicembre 1841, i comuni debbono provare il fatto degli usi civici, non pure su

i demanii ecclesiastici, ma anche ex-feudali. Esposizione di un Real Rescritto su questo argomento.

I demanii Ecclesiastici sono nella proprietà de' corpi Chiesastici e aperti agli usi civici delle popolazioni, al pari de' demani ex feudali, i quali formavano una proprietà dei feudatarî, quantunque soggetti agli usi civici dei comuni. Nondimeno una notabile differenza intercede fra queste due specie di demanî, avvegnachè su i feudali ha luogo la presunzione de' diritti di uso a pro degli abitanti delle città; e per l'opposito su i demani Ecclesiastici non si presumono gli usi civici, e in vece i comuni debbono provare il diritto ad esercitarli, mediante il possesso, ovvero con titoli legittimi. Di vero i fondi di ogni genere de'luoghi Pii Ecclesiastici, loro appartengono a titolo di dominio assoluto, avvegnachè costituiscono una proprietà privata dei medesimi, e però non può aver luogo la presunzione degli usi civici a pro delle popolazioni su i demani delle Chiese. I diritti di uso tengono alle relazioni pubbliche di cittadinanza, che intercedono fra gli abitanti di una città, e le terre pubbliche comprese nell'ambito della medesima, e però costituendo i demani Ecclesiastici una proprietà privata de'luoghi Pii, non possono per la qualità delle terre presumersi gli usi civici. I demani comu-

nali sono nella proprietà del comune e formano una terra pubblica sulla quale i cittadini traggono i loro mezzi di sussistenza; e allo stesso modo i demani feudali debbono essere aperti agli usi civici, perchè pertenendo al feudo, sono una parte del pubblico patrimonio, la quale debbe provvedere al comodo delle popolazioni. Sicchè per i veri principii della scienza del diritto amministrativo non può concepirsi la presunzione del diritto agli usi civici su i demani Ecclesiastici, richiedendosi essenzialmente la qualità di una terra pubblica per porli in atto. Nondimeno i demani delle Chiese possono essere soggetti agli usi civici, sia per essere stati conceduti a tali condizioni ovvero per altre ragioni qualunque, ma poichè non si presumono per la qualità della terra, così i comuni debbono provare il loro diritto, mediante il possesso, ovvero con titoli legittimi, a differenza dei demani ex feudali, ne' quali è bastevole la demanialità del fondo, per far presumere di pieno diritto gli usi a pro delle popolazioni. Sicchè i comuni possono sicurare i diritti dei loro abitanti con titoli di qualunque genere, da' quali si venga in cognizione di essere stato conceduto al corpo Chiesastico il demanio col peso degli usi civici, ovvero che vengano essi stabiliti o dichiarati per altre vie legali. Ma i comuni possono non solo sicurare

i diritti di uso, mediante i titoli, ma anche col fatto materiale del possesso de' medesimi in qualunque tempo dicesi esercitato, purchè avesse avuto luogo per uno spazio sufficiente, da far conoscere il diritto. In effetto esercitandosi gli usi civici nella qualità pubblica di cittadino di un comune, il possesso dei medesimi fa intrinsecamente presumere il diritto, avvegnachè nelle cose pubbliche il fatto del possesso non tiene al fine di sicurare la persona del proprietario, come avviene nelle cose capaci di privato dominio, ma in vece con l' esercizio degli usi civici si rende certa la qualità demaniale della terra, la quale essendo di ragion pubblica, fa sorgere naturalmente nelle popolazioni delle città il diritto ad usarne. Inoltre un possesso legittimo degli usi civici non contradetto dal corpo Chiesastico, fa pienamente presumere la facoltà di porli in atto ne' cittadini del comune, perocchè in opposito avrebbe il proprietario della terra fatto cessare le usurpazioni che s'intendevano praticare. La qualità del possesso che si richiede, per stabilire il diritto agli usi civici su di un demanio Ecclesiastico, non è certamente quello che per le legislazioni private si richiede per operare la prescrizione, avvegnachè in questa materia il possesso non è già che fa prescrivere il diritto, ma invece sicura la presunzione di esso, facendo conoscere

la qualità pubblica della terra dove si mette in atto. Sicchè debbesi considerare bastevole l' esercizio degli usi civici fatto con pubblicità e per un tempo da determinarsi prudenzialmente dal magistrato e dal giureconsulto, per definire la legittimità de' medesimi.

Stabiliti questi principii è a porsi mente, che il possesso memorato, per tutelare gli usi ne' demani Chiesastici è sufficiente che siesi esercitato in un epoca qualunque, remota che fosse, comechè posteriormente avesse ricevuto discontinuazione anche lunghissima. Di vero gli usi un tempo esercitati su di una terra demaniale Chiesastica, fanno presumere di pieno diritto la qualità pubblica della medesima, e però resta perpetuamente soggetta a' diritti civici delle popolazioni, i quali sono essenzialmente imprescrittibili, perchè nascono dalle relazioni pubbliche di cittadinanza, e non già da quelle private di proprietà, le quali sono regolate dalle leggi civili; occupandosi queste leggi unicamente della proprietà pubblica, per diffinirla e distinguerla dalla privata, e non già per fermare i modi come acquistarsi o perdersi, ciò che forma l'obbietto delle leggi amministrative. La legge de'12 dicembre 1816, con l' art. 176, consentaneamente all' antico diritto pubblico napoletano e siculo, dichiara imprescrittibili i demani comunali, e però sicurata la qualità demaniale Ecclesiastica di un

fondo, mediante il possesso legittimo degli usi civici, diviene la stessa intrinsecamente esente da qualsiesi prescrizione. Che anzi ove i diritti delle popolazioni si fossero esercitati, dopo che il demanio, per un tempo anche immemorabile, fosse stato esente da ogni peso, non può nè anche eccepirsi la prescrizione, essendo gli usi civici essenzialmente imprescrittibili, purchè resti dichiarata la qualità pubblica demaniale della terra.

Le nostre leggi amministrative nella materia de' demani Ecclesiastici hanno ritenuti i principii della scienza, non fermando la presunzione degli usi civici su i medesimi, al pari che per le leggi de' dominî continentali si statuisce per i demani ex feudali. In effetto per la legge abolitiva della feudalità dei 2 agosto 1806 si dichiarò con l'art. 15, che i demani pertinenti agli aboliti feudi restavano agli attuali possessori conservando egualmente le popolazioni gli usi civici e tutti i diritti che possedevano su i medesimi, fino a che non si fosse disposta la ripartizione delle terre, la quale venne eseguita colla legge del 1 settembre 1806, e coi decreti degli 8 giugno 1807 e 3 dicembre 1808, e colle istruzioni approvate col decreto de'10 marzo 1810. In tutti questi atti legislativi si dispone la ripartizione de' demani di qualsivoglia natura, feudali o di Chiesa, comuni o promiscui, e

le norme che si stabiliscono per quelli dipendenti dagli ex feudi, ovvero da' corpi Ecclesiastici, quantunque sembrassero apparentemente uniformi, pure quanto alla presunzione degli usi civici una essenziale differenza intercede infra gli uni e gli altri, avvegnachè per i demani Ecclesiastici non trovasi affatto dichiarata nè espressamente, nè tacitamente in tutto il corpo della legislazione amministrativa del regno. Sicchè le disposizioni delle leggi e de' decreti memorati sono soltanto uniformi per i demani ex feudali e dei luoghi Pii per l'esecuzione della ripartizione de' medesimi, e per la definizione della qualità degli usi civici e per le norme del compensamento di essi, e non già quanto alla presunzione de' diritti de' cittadini su i demani Chiesastici, la quale non trovasi affatto fermata in tutte le leggi sulla materia.

Per gli art. 20 conseguenti delle istruzioni del 10 marzo 1810 conformemente al decreto dei 3 dicembre 1808 si fermano le norme intorno alle difese stabilite ne' demani ex feudali, e coll' art. 23 si dispone così: « Ciò » che si è detto delle difese ex feudali s'in» tende anche per quelle poste ne'demani Ec» clesiastici ». Questa disposizione trova unicamente applicabilità per la materia delle difese, e non può in nessun modo a protrarsi a far presumere gli usi civici delle popola-

zioni ne' demani Ecclesiastici. Di vero gli articoli 20, 21, 22, e 23 delle istruzioni del 1810 fermano i principii legislativi, per conoscere la legittimità delle difese fatte ne'demani ex feudali ed Ecclesiastici, e doveano essere comuni agli uni e agli altri, avvegnachè fermato il diritto agli usi civici delle popolazioni, sia per presunzione ne' demani ex feudali, sia per possesso, o mediante titoli legittimi ne' demani Ecclesiastici, lo stabilimento di una difesa veniva direttamente a violare i diritti de' comuni, e nello stesso modo per i demani dell' uno e dell' altro genere, e però conveniva fermare disposizioni uniformi per le difese, le quali non sono applicabili anche a far presumere gli usi civici nei demani Ecclesiastici, trattandosi di una materia affatto diversa. I principii da noi ampiamente esposti furono anche ritenuti in una lettera del Procurator. Generale del Re presso la Commessione feudale del dì 8 settembre 1811 concepita ne' seguenti termini. « Ma fuori del » caso del diritto nascente dal giudicato o dal » possesso attuale, credo non possa dalla qua- » lità delle terre Ecclesiastiche dedursi neces- » sariamente il diritto agli usi civici, perchè » sebbene essi sieno dovuti, tuttavia bisogna » attendere il fatto, non la presunzione, nè » alle terre Ecclesiastiche può trasportarsi la » legge per le difese; cosicchè non dimostra-

» ta la qualità della legittima difesa, possa
» per conseguente dedursi la qualità di dema-
» nio soggetto alle servitù civiche ».

Le istruzioni approvate col Real Decreto degli 11 dicembre 1841 per lo scioglimento delle promiscuità e la ripartizione de' demani nella Sicilia oltre il Faro, non stabiliscono con gli articoli 16 e seguenti la presunzione degli usi civici ne' demani ex feudali, ma in vece dichiarano di doversi aver riguardo solamente allo stato possessorio, e in mancanza di esso, i comuni possono provarli con titoli posteriori al 1735. Queste disposizioni vennero anche chiarite da un Sovrano Rescritto del 5 novembre 1842 del tenor seguente. « Elevato il dubbio sull' intelligenza
» dell' art. 16 delle istruzioni approvate col
» Real Decreto degli 11 dicembre 1811, in-
» torno al possesso sul quale debba eseguirsi
» lo scoglimento degli usi; S. M. nel Con-
» siglio di Stato del 29 settembre 1842, si
» è degnata dichiarare quanto segue. L'art.
» 16 delle istruzioni per lo scioglimento delle
» promiscuità parla chiaro; il possesso attuale
» n' è il principio da farsi valere da' comuni
» nel possessorio. Per l' epoca del 1735 in
» poi quando i comuni sudetti non si trova-
» no attualmente in possesso, debbono i loro
» diritti farsi valere nel petitorio innanzi al-
» l' Intendente in Consiglio d' Intendenza, e

» quindi correre tutti gli stadi che la legge
» amministrativa vuole ». Sicchè nella materia degli usi civici ne' dominî oltre il Faro non debbesi far distinzione tra i demanî ex feudali e gli Ecclesiastici, dovendo sempre i comuni provarli non già con un possesso antico, ma in vece con un possesso attuale, ovvero in mancanza di esso con titoli posteriori all' anno 1735.

QUISTIONE IV.ª

LA FACOLTA' DELLA VANA PASTURA E DI RACCOGLIERE ERBE SELVATICHE, SU LE TERRE DEMANIALI APERTE E NON COLTIVATE, FORMA OVVER NO UN USO CIVICO COMPENSABILE, A NORMA DELLE LEGGI IN VIGORE SULLA MATERIA?

SOMMARIO.

Gli usi detti innoxiae utilitatis *sulle terre altrui, possono esercitarsi, non recando danno a' proprietarii. Dimostrazione di questo assunto coi principii della scienza e con l' autorità infallibile della Sagra Scrittura. Esposizione de' principii delle leggi Romane e delle antiche leggi della Francia sulla materia. Il diritto di vana pastura viene ritenuto, per le leggi civili del nostro Regno. Dimostrazione di questo assunto. Gli usi civici sono dei diritti imprescrittibili delle popolazioni su i demanii, e non già degli atti* innoxiae utilitatis, *come la vana pastura e il raccoglimento dell' erbe selvatiche. Esplicamento di ques'a materia. Gli usi civici si esercitano sulle terre demaniali, e la vana pastura sulle terre di ogni genere, e i proprietarii possono esentarsi dalla medesima, mediante la chiusura de' loro fondi. Esame di questo argomento. Le facoltà della vana pastura e del raccoglimento dell' erbe selvatiche esercitate sulle terre demaniali, non danno alcun diritto ai comuni a compensamento, come si ha per lo esercizio degli usi civici. Esplicamento scientifico di tutta questa materia. Esposizione di un Sovrano Rescritto de' 18 giugno 1844 sull' argomento.*

La proprietà è naturale e necessaria al genere umano, avvegnachè senza l' appropriazione delle cose esterne, non si potrebbe

dar satisfazione a' bisogni della vita; ma nondimeno gli usi detti *innoxiae utilitatis* sulle terre altrui possono legittimamente esercitarsi, non recandosi danno ai proprietarii. La vana pastura e la facoltà di raccogliere l'erbe selvatiche sulle terre aperte e non coltivate, non sminuiscono il valore delle medesime, e però secondo i principii del diritto naturale debbono essere permesse. Cicerone nei libri *de officiis* egregiamente esprime questo concetto. *Quidni enim quando sine detrimento suo potest, alteri comunicet in iis, quae sunt accipienti utilia, danti non molesta. Una ex re satis praecipit, ut quicquid sine detrimento accomodari possit, id tribuatur vel ignoto. Ex quo sunt illa communia, non prohibere aqua profluente, pati ab igne ignem capere, si quis velit consilium fidele deliberanti dare: quae sunt iis utilia qui accipiunt, danti non molesta.* Seneca e Plutarco ritengono gli stessi principii, e Grozio nella sua opera *de jur. bel. et pac.* parimenti afferma, essere legittimi gli usi *innoxiae utilitatis* sulle terre altrui (1). Il Divino Legislatore nel Levitico comanda così. « Cum messueris segetes terrae tuae, non tondebis usque ad
» solum superficiem terrae, nec remanentes
» spicas colliges. Neque in vinea tua racemos,

(1) Veggasi Grozio de jur. bel. et pac. lib. 2 cap. 2 P. 11.

» et grana decidentia congregabis, sed pauperibus et peregrinis carpenda dimittes » (1).

Questi principii sono stati concordemente ritenuti in tutte le legislazioni antiche e moderne. Secondo il dritto Romano il vano pascolo su i beni altrui, quando era esercitato senza il consenso del proprietario, e non veniva giustificato da un diritto di servitù, si aveva l' indole di una semplice facoltà, per guisa che non poteva il padrone della terra senza alcun interesse scansarla, ma nondimeno ove avesse chiuso il fondo ovvero posto in uno stato permanente di coltura, ne rimaneva liberato. In Francia ne' paesi regolati dalle consuetudini quasi generalmente si adottarono le norme delle leggi Romane, ma in qualche luogo il vano pascolo era una servitù legale, dovendo il proprietario tenere il suo fondo aperto per far pasturare il bestiame altrui. La legge del 6 agosto 1791 dichiarò che ne' luoghi in cui le servitù non si acquistavano senza titolo, esistendo il vano pascolo, la reciprocanza dovea essere stabilito con un titolo, ovvero fondata sulla legge. Per gli articoli 569 e 570 delle leggi civili consentaneamente al codice civile della Francia si dispone, che ogni proprietario può chiudere il suo fondo, salva l' eccezione prescritta nel-

(1) Levit. Cap. XIX. 9 e 10.

l'art. 603, e nel caso in cui due o più fondi avessero la reciproca servitù del pascolo, il proprietario che vuole chiudere il suo, perde il diritto di pascolo nell'altrui fondo dopo la ricolta delle messi, in proporzione del terreno che ha sottratto all'uso comune. Sicchè la vana pastura e il raccoglimento delle erbe selvatiche sulle terre altrui aperte e non coltivate, sono atti di pura facoltà, i quali non diminuiscono il valore delle medesime, e traggono unicamente origine da' doveri generali di *umanità* che debbono adempiere i proprietarii, lasciando a' poveri gli usi *innoxiae utilitatis*, i quali possono esercitarsi sulle terre di ogni genere pubbliche e private. Che anzi comprendendo essenzialmente il dominio il diritto di disporre delle proprie cose con l'esclusione degli altri, le leggi han dato la facoltà a' proprietarii di chiudere i loro fondi, per esentarsi dal pascolo reciproco.

Gli usi civici che competono alle popolazioni su i demani di ogni genere comunali, ex feudali o Ecclesiastici non sono indubitatamente degli atti di mera facoltà, ma de'diritti essenzialmente imprescrittibili conceduti a' cittadini de' comuni per sopperire a' bisogni della vita, i quali si esercitano non già a titolo di proprietà, ma in vece a titolo di cittadinanza; e sono distinti nelle antiche e nelle leggi in essenziali utili e dominicali.

Per l' art. 11 delle Istruzioni approvate col Decreto de' 10 marzo 1810 gli usi essenziali riguardano lo stretto uso personale necessario al mantenimento dei cittadini, gli utili oltre l' uso personale essenziale, comprendono anche una parte d' industria, e i dominicali contengono partecipazione a' frutti e al dominio del fondo; e per gli art. 12 13 e 14 vengono con assai chiarezza dichiarate le diverse specie di usi civici, i quali non pure esauriscono interamente il valore de' demani comunali, ma anche sminuiscono notabilmente quello de' demani ex feudali o Chiesastici. Di vero con l'art. 16 delle Istruzioni memorate si determinano i gradi dei compensamenti dovuti a' Comuni nella ripartizione de' demani degli ex feudi o delle Chiese, a seconda delle diverse specie degli usi esercitati dalle popolazioni, i quali però non sono *innoxiae utilitatis* pel proprietario del demanio, come il vano pascolo e il raccoglimento dell'erbe selvatiche. Inoltre è a porsi mente che gli usi civici si pongono unicamente in atto sulle terre demaniali, le quali sono di ragion pubblica, e non già sopra fondi di privato dominio; e per l' opposito la vana pastura e il raccoglimento dell' erbe selvatiche si eseguono su le terre di ogni genere pubbliche e private, traendo il loro nascimento da' doveri di umanità, che debbono i proprietari satisfare ver-

so le persone bisognose. E le leggi per rendere pieno il diritto dominicale hanno conferito a' possessori delle terre di esentarsi dal pascolo, mediante la chiusura de' fondi; e i demani essendo essenzialmente aperti agli usi civici delle popolazioni, non possono essere chiusi dagli ex feudatari o dalle Chiese.

Le Istruzioni del 10 marzo 1810 e del dì 11 dicembre 1841 hanno sapientemente stabilite le condizioni per riconoscersi la legittimità dello *stabilimento* delle difese, ossia della chiusura dei demani, e però gli usi civici si hanno una indole del tutto propria e disforme dalla vana pastura, e possono esercitarsi su le terre demaniali colte o incolte che fossero. Nè è da lasciarsi inosservato che le nostre leggi avendo enumerati gli usi civici delle popolazioni, sono essi diversi dalle mere facoltà del racoglimento delle erbe selvatiche e della vana pastura. Da ultimo debbesi por mente che queste facoltà formano l' obbietto delle disposizioni delle leggi Civili, le quali non pure le stabiliscono, ma prescrivono anche i modi come porsi in atto e aver termine; laddove la materia degli usi civici è unicamente regolata dalle leggi amministrative destinate a regolare i rapporti fra il Governo e i governati (1).

(1) Veggasi la nostra Opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1. Lez. XVI pag. 205 e seguenti, dove am-

Fermata la vera indole delle facoltà del raccoglimento delle erbe selvatiche e del vano pascolo, agevolmente s'intende, che quante volte si esercitassero esse sopra terre demaniali non possono in nessun caso dar diritto a' Comuni a compensamento, per essere essenzialmente diverse dagli usi civici, e anche perchè vengono poste in atto da private persone, e non già dai cittadini de' Comuni, e però non possono le controversie di ogni genere intorno al raccoglimento dell' erbe selvatiche e del vano pascolo formar materia della giurisdizione delle autorità del contenzioso amministrativo. Di vero per l'art. 177 della legge dei 12 dicembre 1816 gl' Intendenti in Consiglio d' Intendenza sono destinati a diffinire le quistioni intorno allo scioglimento delle promiscuità, o alle usurpazioni o alienazioni illegittime de' demani comunali; e poichè la materia della vana pastura e delle raccolte dell' erbe selvatiche viene regolata dalle leggi Civili, così le autorità giudiziarie debbono occuparsi a decidere le disputazioni che si presentano, non potendo gl' Intendenti conservare, o proibire l' esercizio dell' uso di queste specie di servitù legali. Secondo il diritto

---

piamente abbiamo dimostrato, che gli usi civici delle popolazioni sulle terre demaniali, formano obbietto delle disposizioni delle leggi amministrative.

Romano nè per la legge Aquilia nè per l' editto *arborum furtim caesarum* si dava alcuna azione pel fatto del raccoglimento dell' erbe selvagge, quando non era congiunto al furto o al danno *injuria* arrecato. E per gli art. 445, 453 e 459 delle leggi Penali si punisce il furto e il deterioramento delle cose altrui, che si abbiano un valore commerciabile o di uso; e per l' art. 463 n.° 5 di esse leggi cadono in contravvenzione di polizia coloro che senza altra circostanza che li rendano colpevoli, di misfatto o delitto, spegolino, rastrellino, o pure raspollino ne' campi altrui non ancora spogliati e voti delle loro ricolte, o pria dello spuntare o dopo del tramontare del sole. Lo esame delle controversie di ogni genere intorno a simili materie si pertiene ai giudici penali, secondo la sfera delle rispettive competenze, come parimenti debbono procedere le autorità giudiziarie civili, quante volte debba diffinirsi sul diritto di chiusura di un fondo, che si pretenda fare per esentarlo dalla servitù del pascolo.

I principii da noi ampiamente esplicati nello esame di questa quistione di dritto amministrativo sono stati costantemente ritenuti dalla giurisprudenza della Camera del contenzioso amministrativo della G. Corte de' Conti di Sicilia, e precipuamente in una decisione del dì 10 gennaio 1844 Sovranamente approva-

ta (1); e per un Real Rescritto de' 18 giugno 1844 venne solennemente dichiarato che gli usuari debbono rimanere nell' esercizio di taluni usi non compensabili, finchè i demani resteranno aperti e non coltivati. Le parole di questo Rescritto sono le seguenti. « Indi a pa-
» recchi avvisi della G. Corte de' Conti sot-
» toposti a S. M., la M. S. nel Consiglio or-
» dinario di stato de' 12 corrente mese ha
» ordinato, che per l'erbe selvatiche, frasche,
» giunghi, bruche, scope, disa ed altri, i
» cittadini abbiano a rimanere nello esercizio
» del loro uso, giusta le consuetudini locali,
» e finchè i demani rimarranno aperti e non
» coltivati (2).

(1) Veggasi la decisione memorala della G. Corte de' Conti di Sicilia renduta a rapporto del Consigliere Giovanni Rocco, contenuta nella raccolta delle decisioni di questo Collegio fatte per lo scioglimento delle promiscuità nella quale si ritiene di non formare un uso civico la facoltà di raccogliere l'erbe selvatiche.

(2) Su gli usi delle erbe selvatiche, frasche, giunghi ed altro, fu data fuori una Ministeriale degli affari interni del dì 28 agosto 1844 concepita ne' seguenti termini. « Tosto
» che si esercitano gli usi in disputa, finchè i demani sa-
» ranno aperti, i possessori del demanio non possono impe-
» dire alle popolazioni di continuare ed esercitarli. E laddo-
» ve si neghino, il primo eletto provvederà, perchè sieno le
» stesse mantenute nello esercizio. Le consuetudini locali poi
» fanno che questi usi, e l'esercizio di essi, sieno diversi-
» ficati per ciascun Comune. Ciò vuol dire che secondo ciò
» che praticavasi in ognuno di essi, sia pel tempo di esa-
» me, sia per la natura dell'erbe, abbia a continuare ad
» essere praticato.

QUISTIONE V.ª

LE DIVISIONI DEI DEMANI EX FEUDALI TRA I COMUNI E GLI ANTICHI FEUDATARI, DEBBONO COMPRENDERE L' INTERA CONTINENZA DEL DEMANIO, OVVERO CONVIENE ESCLUDERNE LE PARTI DI TERRA NON ATTE ALLO ESERCIZIO DEGLI USI CIVICI?

SOMMARIO.

La proprietà delle cose pubbliche di ogni genere si conserva, per la sola qualità delle medesime, indipendentemente da qualunque titolo, e però la proprietà delle terre demaniali si conserva da' Comuni anche senza titolo. Dimostrazione di questo assunto. Gli usi civici esercitati su di una parte del demanio, non possono limitarsi ad una data estensione di terreno, ma rendono di natura demaniale la intera continenza del fondo. Esplicamento di questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. Le Istruzioni de' 10 marzo 1810 consentaneamente alle leggi e a' Decreti precedenti sulla materia, non fanno alcuna distinzione tra le parti di un fondo atte agli usi civici, e le altre non suscettive di essi, e le Istruzioni del dì 11 dicembre 1841 comprendono gli stessi principii. Dimostrazione di questo assunto.

La proprietà delle cose pubbliche di ogni genere si conserva per la sola qualità delle medesime, indipendentemente da qualunque titolo. Le pertinenze del demanio pubblico, le quali sono nella proprietà dello stato e destinate all' uso generale della società, non hanno bisogno di un titolo riconosciuto dalle leggi Civili, per sicurarne il dominio, avvegna-

chè la qualità stessa della cosa la rende incapace di un diritto dominicale privato. Allo stesso modo i demani delle città di qualsivoglia natura sono delle proprietà pubbliche, perchè aperte agli usi civici delle popolazioni, e però si conserva il dominio di essi dai Comuni anche senza titolo, purchè venisse riconosciuta la qualità demaniale della terra. I demani ex feudali erano nella proprietà degli ex baroni, ma aperti agli usi de' cittadini, i quali potevano esercitarsi sulla intera estensione delle terre, per guisa che la proprietà feudale, che di sua essenza è di ragion pubblica, veniva smembrata tra il feudatario e i Comuni, i quali non vantavano un diritto di mero dominio privato, ma invece una facoltà universalmente tribuita a tutti i cittadini di trarre dalla terra natale i mezzi necessari al sostentamento della vita. Posti questi principii è a considerarsi che per le antiche e le novelle leggi la qualità demaniale del fondo nasce dall' essere aperto agli usi delle popolazioni, e come bene si statuisce nello art. 1.° del Decreto del dì 8 giugno 1807, sotto il nome di demani s' intendono compresi tutti i territori aperti colti o incolti, qualunque ne sia il proprietario, su i quali abbiano luogo gli usi civici o le promiscuità. Sicchè gli usi esercitati su di una parte del demanio, non possono limitarsi in quella data estensione di ter-

reno, ma naturalmente rendono di natura demaniale l' intera continenza del medesimo, e però nella divisione dei demani ex feudali, le parti di essi da assegnare a' Comuni, debbono proporzionarsi alla totalità del fondo, quantunque in qualche sito non fosse atto agli usi civici.

Le Istruzioni del 10 marzo 1810, e quelle approvate col Real Decreto degli 11 dicembre 1841, stabiliscono di doversi eseguire la separazione in massa delle terre demaniali tra i *padroni* di esse, e i Comuni, per gli usi *che* questi vi rappresentano, senza farsi alcuna distinzione tra le parti del fondo atte all'esercizio degli usi civici, e le altre non suscettive di essi; e le leggi precedenti sulla materia ritengono gli stessi principii, statuendosi sempre di doversi i demani ex feudali partire in massa fra i Comuni e gli antichi baroni. Per l'art. 16 delle Istsuzioni del 1810 nello stabilirsi i gradi de' compensamenti per gli *usi* civivi essenziali, e gli utili o i dominicali, indistintamente si fermano le parti del demanio da assegnarsi in compenso a' Comune, o che gli usi si esercitino tutti, ovvero che se n' eserciti una parte qualunque. Sicchè la moltiplicità, ovvero la pochezza degli usi che si pongono in atto sul demanio, non è una ragion legale, per variarsi l' estensione di esso spettante al Comune; e allo stesso mo-

do purchè gli usi civici si sono esercitati sulla terra demaniale, o che la stessa fosse, ovver no in tutta la sua continenza atta a' medesimi , sempre debbe assegnarsi a' Comuni una parte corrispondente alla integrità del fondo. La sola ragione ammessa dalle leggi, per variarsi l' estensioni delle parti de' demani da tribuirsi a' Comuni, si è il riconoscimento della qualità degli usi, se cioè fossero gli essenziali, ovvero gli utili o i dominicali, avvegnachè la natura dello uso ha a fine di fermare i limiti della proprietà dello ex feudatario sul demanio , ne' rapporti coi diritti delle popolazioni ad usare di esso , e però naturalmente si rende diversa la partizione della terra.

QUISTIONE VI.ª

I DEMANII REGII SONO SOGGETTI A PARTIZIONE TRA LO STATO E I COMUNI, AL PARI CHE VIENE STATUITO DALLE LEGGI VIGENTI PEI DEMANII EX FEUDALI.

SOMMARIO.

Della natura de' demanii Regii, e della differenza di essi da quelli de' Comuni. Esposizione storica degli stabilimenti del diritto Romano, e anche de' sistemi del medio evo intorno a' demanii dello Stato. Esplicamento de' principii regolatori de' demanii dello Stato, durante il tempo del reggimento feudale. Su i demanii dello stato, si presumono gli usi civici, per la sola qualità demaniale della terra, senza che i Comuni fossero obbligati a dimostrarli col possesso, ovvero con titoli. Dimostrazione scientifica di questo assunto. I demanii Regii non vanno soggetti a partizione tra lo Stato e i Comuni, come viene fermato pei demanii ex feudali. Esplicamento di questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo del nostro Regno. L' argomento di analogia tratto dal disposto pei demanii ex feudali ed Ecclesiastici, non è applicabile a' demanii dello Stato. Dimostrazione di questo assunto. Il principio di non essere sommessi a partizione i demanii dello Stato, non trova applicabilità pel demanio della Sila, a norma del Decreto de' 31 marzo 1843.

I demanii Regii sono nella proprietà dello Stato e aperti agli usi civici delle popolazioni de' Comuni nel cui ambito territoriale sono posti, e però si distinguono essenzialmente dalle proprietà patrimoniali dello Stato, le quali sono produttive di una rendita, per sopperire

alle pubbliche spese. I demanii comunali sono diversi da' Regi, perocchè i primi sono nel dominio della città, e gli altri nella proprietà dello Stato, per guisa che su questi ultimi le popolazioni esercitano gli usi civici, quali terre non pertinenti al proprio Comune. Ponendo mente a'diversi periodi della legislazione Romana agevolmente si scorge, che fin dai tempi della fondazione della città vi sono sempre stati dei fondi comuni, come i pascoli usati da tutti e senza distinzione di parti; e l'agro pubblico di Roma era inalienabile e imprescrittibile, concedendone lo Stato unicamente il godimento, il quale era sempre rivocabile (1). Caduto l'impero Romano per le conquiste fatte da' popoli del Nord, un novello sistema si stabilì per le proprietà de'vinti; nondimeno i Sovrani ritennero per proprio uso la maggior parte delle terre conquistate, le quali si denominarono fiscali, ed erano coltivate da' naturali de' luoghi, ovvero rimanevano nell'uso comune, come i pascoli pubblici e le foreste minori. Per lo stabilimento della feudalità, i Principi nel fine di gratificare i loro commilitoni più potenti e benemeriti loro concessero vaste estensioni di terre ritenute all'epoca della conquista, le quali continuarono

(1) Veggasi su tutta questa materia la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Vol. 1, Lez. XV, pag. 193 e seg.

a costituire un pubblico patrimonio. Sicchè i demanii Regii in generale, sono soggetti agli usi civici delle popolazioni del luogo nel quale sono situati, i quali debbono considerarsi come riserve più o meno estese de' dominii che rappresentavano. E non pure i demanii mai infeudati sono aperti agli usi civici degli abitanti delle città, ma anche quelli che conceduti in feudo una volta, fossero ritornati al Principe, sia per mancanza di eredi de' concessionarii, che per loro fellonia, o anche per proclamazione fatta dalle Università al demanio Regio, avvegnachè gli usi civici competono alle popolazioni per la qualità demaniale della terra, sia che fosse nel dominio del Principe o del feudatario, nascendo non già dalle relazioni degli abitanti della città col possessore del demanio, ma in vece da quelle che intercedono fra essi e la terra pubblica compresa nell' ambito territoriale del proprio municipio.

Stabiliti questi principii agevolmente s' intende che su i demanii Regii di ogni genere, sia che fossero stati non mai infeudati, sia che dati una volta in feudo fossero ritornati al pieno dominio del Sovrano, gli usi civici delle popolazioni si presumono per la sola qualità demaniale del fondo, senza che i Comuni fossero nel dovere di pruovare il loro diritto col possesso, ovvero con titoli legitti-

mi. Di vero secondo i principii della scienza del diritto amministrativo su i demanii ex feudali, gli usi civici degli abitanti delle città si presumono, e tutti gli antichi scrittori sulla ragion feudale concordemente ritengono queste teoriche sicurate puranco dalla giurisprudenza sapiente del Sagro Regio Consiglio e della Regia Camera della Sommaria. E poichè gli usi civici su i demanii ex feudali rappresentano le riserve più o meno estese de' dominii delle popolazioni su' medesimi, così non puossi dubitare che le terre demaniali Regie non fossero soggette agli usi degli abitanti del luogo dove sono poste, i quali non traggono origine dalla concessione del feudo, ma in vece dalla natura primitiva della terra, la quale per essere demaniale resta aperta agli usi civici delle popolazioni.

Ma quantunque fosse vero che su i demanii Regii si presumono gli usi civici, pur tuttavia queste terre non vanno soggette a partizione tra lo stato proprietario del fondo e i Comuni per aver compensamento de' diritti che esercitano i loro abitanti. In effetto per la legge abolitiva della feudalità de' 2 agosto 1806 si dispose che i demanii pertinenti agli aboliti feudi restavano agli attuali possessori, e le popolazioni parimenti conservavano gli usi civici e tutti i diritti su di essi fino a che con altra legge non si fosse disposta la ri-

partizione delle terre in ragione del dominio e de' diritti rispettivi. Sicchè per l'abolizione dei feudi i demanii di essi mutarono interamente natura, avvegnachè cessarono di essere fondi pubblici e divennero di privata proprietà degli ex baroni, e però necessariamente si dovea procedere alla partizione de' medesimi, non potendosi esercitare gli usi civici, i quali si hanno nella qualità pubblica di cittadini del Comune sopra una terra di privata proprietà. La legge del 1 settembre 1806 dispose la ripartizione delle terre demaniali dichiarandosi con l'art. 1.° che i demanii di qualunque natura feudale o di Chiesa, comuni o promiscui doveano ripartirsi, nel fine di essere posseduti come proprietà libere da coloro ai quali toccarono, e le stesse norme veggonsi statuite coi decreti degli 8 giugno 1807 e 3 dicembre 1808, determinandosi sempre di doversi dividere necessariamente i demanii ex feudali ed Ecclesiastici. Le istruzioni approvate col Decreto de' 10 marzo 1810 disposero lo scioglimento di ogni promiscuità, la separazione in massa delle terre demaniali non promiscue fra i Comuni e i padroni di esse, sieno ex baroni, sieno Chiese, e la suddivisione delle parti de' Comuni fra i cittadini, per guisa che in tutti gli atti legislativi pubblicati durante il decennio dell' occupazione militare si prescrisse unicamente la

partizione dei demanii ex feudali ed Ecclesiastici e non già de' Regii, e però debbono essi tenersi come esclusi dalle leggi generali intorno alla divisione de' fondi demaniali. Nè può dirsi che per l'art. 1.° del Decreto de' 3 dicembre 1808 si dichiara che tutte le terre del Regno doveano dividersi, avvegnachè col seguente articolo si rende chiaro il concetto del Legislatore, determinandosi di doversi necessariamente fare la divisione di tutti i demanii ex feudali ed Ecclesiastici fra gli ex baroni e le Chiese e l' Amministrazione generale dei Regii demanii o altri aventi causa da essi e i Comuni che vi hanno gli usi civici o altre servitù attive. Che anzi in tutte le leggi e i Decreti sulla materia, nello statuirsi le norme intorno alle suddivisioni delle terre, costantemente si dichiara di doversi esse eseguire fra i cittadini abitanti de' Comuni, per tutti i demanii comunali e le parti degli ex feudali ed Ecclesiastici spettate a'Comuni medesimi; per guisa che essenzialmente si ritiene in tutta la legislazione amministrativa del Regno di non aver diritto i Comuni ad avere una parte del demanio Regio in compensamento degli usi civici, ma che in vece le popolazioni debbono continuare ad esercitare i loro diritti, come in antico facevano.

La legge del 12 dicembre 1816 applicata anche in Sicilia pel Real Decreto de' 7 mag-

gio 1838 statuì con gli art. 174 e 175, che ogni Comune debbe avere le sue rendite essenzialmente separate da quelle dello Stato, de' particolari e degli altri Comuni, e però viene perpetuamente abolita e vietata ogni promiscuità di proprietà di rendita, o di diritti tra i Comuni e lo Stato, tra i Comuni e i particolari o infra essi Comuni, dovendosi sciogliere le promiscuità esistenti, con assegnarsi in proprietà a ciascuno degl' interessati quella parte che corrisponde a' suoi diritti, a norma degli stabilimenti adottati. Sicchè per la legge del 12 dicembre 1816 non si sono fermate novelle disposizioni sulla materia, ritenendosi quelle già statuite colle Istruzioni del 10 marzo 1810, conformi in questo punto alle Istruzioni approvate col Real Decreto degli 11 dicembre 1841 fatte per la Sicilia; e però non puossi affermare di doversi oggigiorno sottoporre a divisione i demanii Regi fra lo Stato e i Comuni. Nè può dirsi di venire espressamente vietata ogni promiscuità di proprietà di rendita o di diritti tra i Comuni e lo Stato, avvegnachè questa disposizione trovasi collocata sotto il titolo della legge, che tratta delle rendite comunali, della loro natura e de' principii che regolano ciascuna di esse, e però debbesi intendere, posta anche mente alle parole che l' esprimono, come vietante le promiscuità di rendite e di

diritti fra lo Stato e i Comuni, e non già di doversi sommettere a divisione i demanii Regi, per non potersi esercitare gli usi civici su i medesimi. Di vero essi usi non costituiscono già una promiscuità di rendita o di diritti fra lo Stato e i Comuni, avvegnachè i diritti delle popolazioni su i demanii di ogni genere non sono una rendita pel Comune, ma in vece son dati a' cittadini per sopperire a' bisogni della vita; ed è anche a considerare che, ponendosi in atto gli usi su di una terra, non àvvi propriamente una promiscuità di diritti, ossia di cose incorporali, avvegnachè il fondo demaniale forma una cosa corporale dello Stato.

Dimostrato che per la legislazione amministrativa del Regno delle due Sicilie non àvvi alcuna espressa disposizione che sottoponga a partizione i demanii Regi, riesce assai agevol cosa a confutare l' argomento di analogia, che vorrebbesi trarre dai demanii ex feudali ed Ecclesiastici, i quali debbono necessariamente dividersi tra i Comuni e i proprietari di essi. In effetto i demanii Regi sono nella proprietà dello Stato, e però sono delle terre pubbliche, le quali possono essere convenevolmente aperte agli usi civici delle popolazioni del luogo dove sono situate, perocchè tenendo essi alle relazioni pubbliche che uniscono il cittadino al Comune, non possono

indubitatamente porsi in atto sopra terre di privata proprietà, come sono oggigiorno i demanii ex feudali.

I principii da noi esposti nello esame della quistione, se i demanii Regi vanno soggetti a divisione tra lo Stato e i Comuni, non trovano applicabilità pel demanio dello Stato della Sila, avvegnachè col preambolo del Real Decreto de' 31 marzo 1843, si ritiene di essere lo stesso soggetto in taluni luoghi agli usi civici degli abitanti del Comune di Cosenza e de' suoi casali; e per l'art. 2 di esso Decreto si dispone che il Regio Commessario civile provvederà per sue ordinanze al compensamento degli usi memorati, il quale non può essere minore del quarto, nè maggiore del terzo delle contrade, in cui si abbiano, o tuttavia li esercitino gli abitanti di Cosenza e dei suoi casali, qualunque ne sia il possessore, e nella parte la più propinqua alle loro abitazioni.

QUISTIONE VII.ª

SU I BENI FEUDALI AVEA, OVVERO NO LUOGO IL PAGAMENTO DELLA BUONATENENZA?

SOMMARIO.

Per le antiche leggi del Regno ciascuno contribuiva a' pubblici balzelli, in ragione delle proprie rendite, nondimeno i cittadini concorrevano a sostenere tutti i pesi dell' Università, e i forestieri pagavano soltanto la buonatenenza pei tributi fiscali. Esplicamento di questa materia. La buonatenenza come tributo reale, s' imponeva su i beni sommessi a pubblico balzello, indipendentemente dalla condizione delle persone. I feudatari doveano pagare la buonatenenza soltanto su i beni burgensatici, e non già anche su i feudali. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto pubblico e feudale. Le antiche Leggi del Regno espressamente stabilivano, che i beni feudali non andavano soggetti al pagamento della buonatenenza. Esame di questo argomento. Esposizione di un Sovrano Rescritto de' 14 novembre 1818, che dichiara di non essere gli ex feudatarii tenuti al pagamento delle annate di buonatenenza anteriori all' anno 1799.

Per l' antico diritto pubblico del Regno le contribuzioni si distinguevano in personali e reali, secondo che s' imponevano o sulle persone, come il testatico, l' industria per le arti meccaniche e il diritto di abitazione; ovvero per ragion de' beni. Pel Capitolo *Fiscalium functionum* e per la Prammatica unica *de appret.* venne statuito che ciascuno contribuisse a' pubblici balzelli, in ragione delle proprie

rendite ; nondimeno i cittadini doveano concorrere a sostenere tutti i pesi dell' Università, e i forestieri unicamente doveano pagare la buonatenza per i tributi fiscali. Sicchè i cittadini erano tenuti al pagamento del catasto, sia che fossero presenti o assenti, purchè non erano iscritti come capi di famiglia in altra Università, avvegnachè in questo caso si consideravano come forestieri nel proprio paese ed erano tenuti soltanto alla buonatenenza, la quale si pagava su i soli beni immobili, ovvero sulle cose che si reputavano come immobili, come le annue rendite e i censi ; ed alcuna volta si prestava anche per gl' interessi de' capitali e per gli animali. Adunque la buonatenenza così detta colle prammatiche 26 *de vect.* e 14 e 18 *de admin. Univ.* si pagava da tutti i forestieri di una Università, sia che fossero borghesi o feudatarii, e questi ultimi erano tenuti al catasto, ove fossero stati considerati come capi di famiglia, e per l' opposito alla buonatenenza, trovandosi scritti in altra Università.

Stabiliti questi principii generali intorno alle antiche nostre contribuzioni, chiaramente si osserva che tutti indistintamente e allo stesso modo venivano obbligati al pagamento del catasto e della buonatenenza, sia che fossero borghesi o feudatarii, avvegnachè i pubblici balzelli gravitavano o sulle persone de' citta-

dini delle Università, ovvero sopra i loro beni. Che anzi la buonatenenza essendo un tributo meramente reale, non risguardava in alcun modo la condizione della persona, e invece unicamente s' imponeva su i beni di privato dominio soggetti al pubblico balzello. Ma quantunque i feudatarii erano tenuti a pagare la buonatenenza, pure la doveano unicamente su i beni burgensatici e non già anche su i feudali. Di vero i feudi in generale costituivano una parte del pubblico patrimonio, e non già erano delle private proprietà degli ex baroni, avvegnachè la feudalità in Europa, non ebbe a fine la ripartizione dei beni dello Stato, ma in vece fu una istituzione politica saggiamente stabilita nel medio evo, per ordinare i rapporti pubblici fra le popolazioni e i Principi, mediante la fedeltà speciale dei feudatarii, e però i beni di ogni genere annessi al feudo essenzialmente costituivano una branca del pubblico patrimonio. Sicchè secondo l' antico diritto pubblico del Regno delle due Sicilie conforme a quello di tutti gli altri Stati di Europa, non pure doveano reputarsi come beni pubblici, le cose demaniali e fiscali e patrimoniali del Principe, ma anche i beni feudali di qualunque natura, comechè si trovassero nel dominio utile del feudatario. In effetto il Principe conservava sempre il diretto dominio del feudo, e il diritto di devoluzio-

ne di esso, per la mancanza della linea del primo acquirente, ovvero per la fellonia di alcuno de' vassalli, come anche non potevansi alienare o ipotecare i beni feudali, senza l' espresso assenso del Re, il quale riscuoteva anche l' adoa, in luogo del servizio militare, e il rilevio nelle aperture delle successioni feudali e altri diritti inerenti alla qualità pubblica del feudo.

Posti questi principii di dritto pubblico e feudale, agevolmente si viene in cognizione della essenziale differenza fra i beni feudali e i burgensatici, e di non essere i primi soggetti al pagamento della buonatenenza. I baroni rivestivano una duplice qualità, una privata di sudditi del Re, per la quale venivano regolati i loro diritti e le loro obbligazioni annesse allo stato pubblico e privato, allo stesso modo di tutte le altre persone, dalle leggi comuni del Regno; e l' altra di feudatarii, la quale unicamente veniva moderata dal diritto feudale, che formava una branca principale dello antico diritto pubblico degli Stati di Europa. E quanto a' beni parimenti doveansi distinguere i burgensatici, i quali formavano obbietto delle leggi generali, e i feudali, che erano di una indole speciale e diversa da' primi, perchè tenevano alle relazioni pubbliche dei feudatarii col Principe, e però le leggi intorno alle contribuzioni risguar-

dando le persone e i beni pertinenti al privato dominio, non potevano in alcun caso riflettere i beni feudali. Nè può dirsi che i pubblici balzelli vengono regolati non già dalle leggi private dello Stato, ma in vece dalle amministrative, le quali moderano le relazioni fra il Governo e i governati, avvegnachè i feudatarii nella loro privata qualità andavano soggetti alle leggi di ogni genere, ed anche alle amministrative, e però erano tenuti al pagamento del catasto o della buonatenenza secondo i diversi casi, ma non già pei fondi feudali, potevano essere tenuti al pagamento delle contribuzioni, le quali erano dovute per le relazioni, che univano le private persone al Governo, e non già per le altre che in un modo speciale avvincevano i feudatarii al Principe.

I principii da noi esposti nella presente quistione furono ritenuti ampiamente dalle antiche leggi del Regno, le quali unicamente sommettevano al pagamento della buonatenenza i beni immobili burgensatici de' feudatarii, e non già i feudali, come si osserva dalla prammatica unic. *de appret.*, la quale espressamente stabiliva queste disposizioni. Se non che debbesi por mente, che quantunque i beni feudali erano esenti dal pagamento della buonatenenza, e però anche gli animali addetti alla coltura del feudo, pur tuttavia

quante volte essi animali avesseroocceduta la giusta quantità necessaria all' uso delle terre feudali, la parte avanzante si reputava di ragion burgensatica e veniva sommessa al pagamento della buonatenza.

Prima di dar termine allo esplicamento del propostoci quesito crediamo utile cosa di osservare che per effetto di un Real Rescritto de' 14 novembre 1818, venne generalmente dichiarato, che gli ex feudatarii non sono astretti al pagamento delle annate di buonatenenza anteriori all' anno 1799. Le parole di questo Rescritto sono le seguenti. « In seguito » di diversi reclami presentati per parte de- » gli ex feudatarii intorno al metodo di li- » quidazione e di pagamento delle bonatenen- » ze arretrate verso i Comuni, S. M. pel pa- » rere del Supremo Consiglio di Cancelleria, » ha preso la seguente Sovrana risoluzione , » che mi è stata comunicata dal Ministro Can- » celliere con Rescritto de' 28 ottobre ultimo. » 1. Che gli ex feudatarii non sieno astretti » al pagamento delle annate di bonatenenza » anteriori all' anno 1799. 2. Che sieno ob- » bligati al pagamento delle annate che suc- » cessero dal 1799 fino al tempo in cui ebbe » luogo l' imposta fondiaria, accordandosi per » tale pagamento una discreta dilazione. 3. » Che in queste liquidazioni da farsi dai Ra- » zionali e da' Consigli d' Intendenza sieno gli

» ex feudatarii intesi, anche per lo esame
» delle carte esibite in pruova de' pagamenti
» fatti dopo l'anno 1799, dovendosi eziandio
» valutare i pagamenti eseguiti nella stessa
» epoca per via di conteggio e di contropo-
» sizione di prestazioni ad essi dovute da'Co-
» muni. 4. Che finalmente in questa Sovrana
» risoluzione non debbano essere compresi
» quelli ex feudatarii, pei quali si trovasse
» già fatta la liquidazione, ed eseguita con
» pagamento intero o in conto.

QUISTIONE VIII.ª

GLI ABITANTI DI UN COMUNE RIUNITO AD UN ALTRO, POSSONO ESERCITARE GLI USI CIVICI SU DI UN DEMANIO PERTINENTE A QUEST' ULTIMO, OVVERO AVER DRITTO ALLE QUOTE NELLA SUDDIVISIONE DEL MEDESIMO ?

SOMMARIO.

I Comuni sono delle società diverse fra esse, e distinte dalla società generale. Esplicamento di questa materia. Per la legge de' 12 dicembre 1816 consentaneamente alle leggi precedenti, ogni Comune debbe avere le sue rendite separate da quelle dello stato, degli altri Comuni, e de' particolari. I beni de' Comuni si distinguono in patrimoniali e demaniali, e questi ultimi debbono dividersi ed assegnarsi in libera proprietà a' cittadini, mediante la prestazione di un annuo canone a pro del Comune. I Comuni riuniti presentano il concetto di paesi distinti e diversi, regolati con unica amministrazione. Ciascuno de' Comuni riuniti conserva una personalità propria, pel suo ordinamento e per la capacità de' diritti civili, la quale viene nondimeno limitata per la rappresentanza legale. Esplicamento scientifico di tutta questa materia. I Comuni riuniti ad un altro, non possono esercitare gli usi civici in un demanio di quest'ultimo, o aver diritto alla quota nella suddivisione del medesimo. Dimostrazione di questo assunto. Le leggi della Francia espressamente statuiscono di non aver diritto gli abitanti di un Comune riunito su i demanii dell'altro. Le leggi del nostro Regno non comprendono disposizioni espresse su questa materia, ma nondimeno ponendo mente alla intenzione di esse, si ravvisa di essere separati e distinti i demanii de' Comuni riuniti. Dimostrazione di questo assunto.

I Comuni sono delle società speciali, distinte e separate infra esse, destinate a satisfare i

bisogni pubblici più semplici delle persone; e volgendo le nostre indagini al corso dell' incivilimento delle nazioni, veniamo in cognizione che appo gli antichi la società unicamente trovasi esplicata sotto la forma municipale, avvegnachè essendo assai troppo limitate le relazioni pubbliche tra gl' individui, la società comunale era bastevole a moderarle. Le istituzioni amministrative di Roma, dei popoli latini, de' Sabini, de' Sanniti e della Magna Grecia presentano compiutamente il concetto di essere state quelle antiche città meramente municipali; e gli stessi elementi hanno informate le società moderne al ricominciamento della civiltà, dopo le tenebre del medio evo. La legge della continuità è fondamentale nel saggio progresso delle nazioni, e però lo stabilimento delle società generali con Governi centrali ordinate al fine di provvedere a' bisogni generali delle persone, non ha distrutto le società municipali fatte a moderare le relazioni pubbliche più semplici e limitate; che anzi oggigiorno troviamo fermate le società provinciali per comporre ed unificare infra esse la società generale e le associazioni comunali. Sicchè i Comuni conservano tuttavia l' indole di società distinte e diverse fra esse, e possono assai bene definirsi col nostro dotto pubblicista Giuseppe Basta, *Hominum multitudo ex diversis familiis*

ac minoribus societatibus, certo sub regimine ad commune bonum consociata. Che anzi per la legge de' 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile consentaneamente alle leggi pubblicate durante il decennio dell' occupazione militare, e a quelle della Francia espressamente si dispone con gli art. 174 e 175 che ogni Comune debbe avere le sue rendite separate da quelle dello Stato, de' particolari e di ogni altro Comune. « Ciascun Comune ha le sue » rendite essenzialmente separate da quelle » dello *Stato*, de' particolari e di ogni altro » Comune. È quindi perpetuamente abolita e » vietata ogni promiscuità di proprietà, di » rendita, o di diritti tra i Comuni e lo » Stato, tra i Comuni e i particolari o in» fra essi Comuni. Le promiscuità esistenti in » contradizione dell' articolo precedente sa» ranno sciolte; e sarà assegnata in proprietà » a ciascuno degl' interessati quella porzione » che corrisponde a' suoi diritti, a norma de» gli stabilimenti adottati. Quando circostanze » locali straordinarie impedissero lo sciogli» mento delle promiscuità, ne sarà fatto rap» porto motivato al Ministro dello Interno, » il quale prenderà i nostri ordini per l' ec» cezione della regola. (Art. 174 e 175).

I beni de' Comuni si distinguono in patrimoniali e demaniali, a norma della legge dei 12 dicembre 1816, e tutti sono nella pro-

prietà del Comune; nondimeno le rendite dei primi sono destinate a sostenere i pesi della comunanza, e gli altri sono aperti agli usi civici degli abitanti della città; e per la legge memorata, in conformità delle leggi per lo innanzi pubblicate sulla materia, si dispose che i demanii comunali debbano dividersi ed assegnarsi in libera proprietà a' cittadini, mediante la prestazione di un annuo canone a favore del Comune. « I demanii comunali sa-
» ranno divisi ed assegnati in libera proprie-
» tà a' cittadini, mediante la prestazione di
» un annuo canone a favore del Comune,
» secondo gli stabilimenti adottati. (Art. 182 della legge de' 12 dicembre 1816). Sicchè a cagione della diversità giuridica de' diversi Comuni, e del principio fondamentale stabilito nelle leggi vigenti, dello scioglimento di tutte le promiscuità, chiaramente si osserva che i beni di ogni genere patrimoniali e demaniali di un Comune sono distinti da quelli degli altri, e per conseguente non possonsi usare i demanii di una città, dagli abitanti di una città diversa.

Per la legge del 1.° maggio 1816 intorno alla circoscrizione amministrativa delle provincie di quà dal Faro, si dispone che l'amministrazione municipale de' Comuni riuniti dovrà risedere nel Comune numerato, da cui l'amministrazione stessa prenderà il nome.

Art. 3 della legge del 1.° maggio 1816). E per l' art. 9 di questa legge si fermano le norme colle quali i Comuni riuniti possono dimandare la separazione e una particolare amministrazione municipale. « I Comuni che » si trovano riuniti, potranno dimandare la » separazione ed una particolare amministra- » zione municipale, quantevolte per situazio- » ne locale sieno naturalmente separati dai » Comuni, di cui formano parte, abbiano una » popolazione di mille abitanti, e mezzi suf- » ficienti per formarsi e rinnovare il perso- » nale dell' amministrazione e per supplire alle » spese comunali. Similmente i Comuni che » hanno una popolazione minore di mille abi- » tanti, e che mancano degl' indicati mezzi » per amministrarsi, possono dimandare la » riunione ad altro Comune vicino. (Art. 9 della legge del 1.° maggio 1816). Sicchè i Comuni riuniti presentano il concetto di paesi distinti e diversi regolati con unica amministrazione, e però i beni dell' uno debbono distinguersi da quelli dell' altro, avvegnachè la riunione non distrugge la capacità di ciascuno de' Comuni di possedere delle proprietà indipendentemente dall' altro.

I Comuni si hanno una esistenza nell' ordine amministrativo e nel civile, per guisa che non pure sono capaci del godimento dei diritti civili, ma anche costituiscono delle so-

cietà speciali e distinte infra esse, ossia delle persone giuridiche, le quali debbono considerarsi non pure pel loro ordinamento e fine e pei diritti, di che sono capaci, ma anche pel modo come debbano essere rappresentate; e ciascuno dei Comuni riuniti conserva una personalità propria pel suo ordinamento e per la capacità de' diritti civili, che unicamente viene limitata per la rappresentanza legale; avvegnachè un Comune riunito non avendo un'amministrazione propria necessariamente debbe essere rappresentato dal Comune al quale trovasi congiunto. Nelle associazioni comunali debbesi distinguere la società dal reggimento di essa, costituendo l' una la parte materiale delle medesime e l' altro la formale; e i Comuni riuniti continuano ad essere due diverse società, unificandosi solamente pel modo del reggimento, per guisa che una sola amministrazione provvede a' bisogni di ambedue. Or la capacità di possedere de' Comuni nasce dalla loro qualità di persone giuridiche, ossia di associazioni legittime, e non già dal metodo del loro reggimento, e però naturalmente si viene in cognizione che i patrimonii loro restano pienamente distinti. Stabiliti questi principii generali riesce agevol cosa d' intendere che gli abitanti di un Comune riunito ad un altro non possono esercitare gli usi civici in un demanio di quest' ultimo, ovvero aver di-

ritto alle quote nella suddivisione del medesimo, avvegnachè il diritto agli usi civici è essenzialmente inerente alla qualità di cittadino di un Comune, per modo che nasce dalle relazioni pubbliche che uniscono la città ai suoi abitatori, e però non avendo costoro nessun rapporto di cittadinanza col Comune, al quale sono riuniti per l' amministrazione, non possono godere degli usi civici su i demanii del medesimo. Nè può dirsi che le rendite dei beni patrimoniali de' Comuni riuniti si usano promiscuamente per sopperire a' bisogni di ciascuno di essi, avvegnachè i fondi patrimoniali sono destinati a provvedere alle esigenze governative delle corporazioni amministrate; e per l' opposito i demanii sono posseduti per essere usati personalmente dagli abitanti delle città, per guisa che le rendite de' beni patrimoniali formano una parte dell' amministrazione, e però vanno usate nello interesse de' due Comuni riuniti, e per l' opposito gli usi civici su i demanii tengono sempre alle relazioni di proprietà tra le terre pubbliche e gli abitanti del Comune.

Per l' art. 2 della legge de' 10 giugno 1793 in Francia i Comuni vennero definiti di essere società di cittadini uniti da relazioni locali, sia che formassero una municipalità particolare, sia che facessero parte di altra municipalità, per guisa che venendo composto un Comune

di più sezioni differenti, ciascuna delle quali avesse de' beni comunali diversi, gli abitanti soli della sezione che godono del patrimonio comunale avranno diritto alla divisione. E per l' art. 1.° della legge memorata si dichiara di essere i beni comunali quelli sulla proprietà o sul prodotto de' quali tutti gli abitanti di uno o di molti comuni, o di una sezione di comune, hanno un diritto comune. Sicchè per le leggi della Francia espressamente viene statuito di essere i patrimonii de' Comuni riuniti separati infra essi, e di non avere diritto gli abitanti dell' uno su i demanii dell' altro. Le leggi del nostro Regno non comprendono una disposizione positiva sulla propostaci quistione, avvegnachè la definizione data dall'art. 467 delle leggi civili de' beni comunali non risguarda le proprietà e i diritti de' Comuni riuniti nelle loro reciproche relazioni. « I beni » comunali sono quelli, alla proprietà o al » prodotto de' quali gli abitanti di uno o più » Comuni hanno acquistato un diritto. » (Art. 467 LL. CC.) Nondimeno ponendo mente alle diverse disposizioni delle nostre leggi amministrative e civili sulla materia agevolmente si viene in cognizione di rimanere oggigiorno interamente separati i demanii de' Comuni riuniti. Di vero i Comuni sorgono dalle relazioni locali degli abitanti che li compongono, e per l' opposito l' unione di essi è l' opera della

legge, per guisa che nello stabilimento delle varie parti di un Comune, non debbesi risguardare unicamente la semplice divisione fisica dei paesi, ma anche la divisione morale e civile degl' interessi, chè non confondonsi colla unione di due Comuni le loro originarie proprietà, ma in vece si stabilisce un ordinamento de' pubblici poteri, i quali debbono estendere la loro azione uniformemente ne'Comuni riuniti. La legge del 1.° maggio 1816 intorno alla circoscrizione delle provincie di quà dal Faro ferma le norme, secondo le quali debbesi operare la unione de' Comuni e anche la separazione di essi fondate unicamente sul principio di ottenere una migliore amministrazione per le associazioni comunali riunite, e non già per scambiare i diritti di proprietà che originariamente loro pertenevano; e però puossi meritamente affermare che gli abitanti di un Comune riunito ad un altro, non possono usare de' demanii pertinenti a quest' ultimo, ovvero aver diritto alle quote nella suddivisione de' medesimi.

QUISTIONE IX.ª

I CREDITORI DI UN COMUNE POSSONO ESPROPRIARE I CANONI DOVUTI AL MEDESIMO SULLE QUOTE DELLE TERRE DEMANIALI ASSEGNATE AI CITTADINI ?

SOMMARIO.

Esposizione degli articoli delle leggi del nostro Regno intorno alla natura de' diritti de' quotisti sulle terre ricevute, e di quello che il Comune si riserva nella suddivisione di esse. Le terre assegnate in libera proprietà a' cittadini de' Comuni, continuano ad essere terre pubbliche. Esplicamento di questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, ritenuti nelle leggi del nostro Regno. I canoni che i Comuni riscuotono sulle quote demaniali assegnate ai cittadini, non possono essere espropriati da' creditori di essi Comuni, non potendo divenire di privata proprietà. I canoni che i Comuni riscuotono da' concessionarii delle terre demaniali non costituiscono de' censi enfiteutici, e sotto alcuni rapporti possono assimilarsi a' censi riservativi. Dimostrazione di questo assunto. Il diritto del Comune sulle quote demaniali è di una natura speciale, e disforme da quella di tutti gli altri smembramenti del diritto dominicale, permessi dalle leggi civili in vigore. Esplicamento di questo assunto. Le quote demaniali assegnate a' cittadini de' Comuni, sottostanno alle cure immediate de' medesimi, e però i canoni che si riscuotono su queste terre, si hanno la natura di proprietà pubbliche, e però incapaci ad essere espropriati da' creditori de' Comuni. Esplicamento scientifico di questa materia.

La legge del 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile, consentaneamente alla legge del 1.º settembre 1806 e a' Decreti de-

gli 8 giugno 1807 e 3 dicembre 1808 e alle Istruzioni de' 10 marzo 1810 e degli 11 dicembre 1841 dispone, che i demanii comunali debbano dividersi ed assegnarsi in libera proprietà a' cittadini, mediante la prestazione di un annuo canone a favore del Comune secondo gli stabilimenti adottati. Le quote abbandonate da' partecipanti ritornano al demanio comunale; e s' intendono abbandonate esse quote, qualora si lascino incolte per tre anni consecutivi, ovvero si trovino alienate o ipotecate con atti veri o simulati nel termine di venti anni dalla data del possesso (1). Per effetto di queste disposizioni legislative si stabiliscono le norme generali determinanti la natura dei diritti de' quotisti sulle terre ricevute, non che la indole del diritto che il Comune si riserva nella partizione dei fondi demaniali, i quali quantunque assegnati in libera proprietà a' cittadini, non lasciano nondimeno di essere terre pubbliche. Di vero mediante la suddivisione dei demanii disposta dalla legge non viene cambiata la natura de' medesimi, e in vece resta unicamente mutato il metodo del godimento, annullandosi gli usi civici delle popolazioni, e dando loro in libera proprietà

(1) Veggansi gli art. 182 e 185 della legge de' 12 dicembre 1816, e le Istruzioni del dì 11 dicembre 1841, e un Real Decreto posteriore.

le terre sulle quali li esercitavano. Sicchè posta mente alla intenzione vera delle nostre leggi amministrative sulla materia agevolmente s' intende che le relazioni fra le terre demaniali e i cittadini de' Comuni sono oggigiorno interamente disformi da quelle che venivano sapientemente stabilite dalle antiche leggi del Regno, perocchè gli usi civici si esercitavano nella qualità di cittadini dell'Università e non già con quella di proprietarii, e però non potevano godersi dagli stranieri, e gli stessi cittadini non aveano facoltà di cederli o donarli a chicchesia, limitandosi essenzialmente il diritto di uso a' bisogni personali dell' usuario (1).

Per le leggi vigenti i quotisti si hanno un diritto di vera proprietà sulle terre che ricevono, per guisa che possono venderle donarle o ipotecarle, e usarne a piacimento, ponendo in atto tutte le facoltà annesse al diritto dominicale, e però le relazioni tra il quotista e il fondo che riceve nella partizione del demanio comunale sono di proprietà e non già di cittadinanza, limitate nondimeno nella disposizione e nel godimento, perocchè le quote ricevute non si possono alienare o ipotecare fra i venti anni dalla data del possesso, nè si possono lasciare incolte per tre anni conse-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo Lezione XVI pag. 207 e seguenti.

cultivi. Per l' opposito le relazioni fra il Comune e le terre demaniali suddivise fra i suoi abitatori non sono già di privata proprietà, e in vece sono di pubblica ragione, avendo a fine di tutelare l' integrità del demanio e la sua destinazione. In effetto i fondi demaniali innanzi la loro ripartizione costituivano una proprietà pubblica de'Comuni consentaneamente a' principii delle leggi di Roma, le quali consideravano le cose delle Università *res universitatis* di pubblica proprietà, e anche dopo la suddivisione conservano la stessa natura, avvegnachè venendo i quotisti ad alienare o ipotecare le terre fra venti anni dalla data del possesso, ovvero a lasciarle incolte per tre anni consecutivi ritornano al demanio comunale per essere riconcedute a norma delle leggi. Adunque le terre demaniali oggigiorno assegnate in proprietà a' cittadini continuano ad essere pubbliche nelle relazioni fra esse e il Comune, e i canoni che questo riscuote hanno a fine di sicurare la destinazione del demanio, per farlo essere sempre coltivato, e però non possono essere espropriate da' creditori dei Comuni, non potendo divenire di privata proprietà.

I canoni che i Comuni riscuotono da' concessionarii delle terre demaniali non costituiscono indubitatamente un censo enfiteutico, avvegnachè mediante l' enfiteusi si concede un fondo con l'obbligo di migliorarlo e di pagare

in ogni anno un determinato canone in ricognizione del dominio del concedente, e l'enfiteuta non può imporre alcuna servitù sul fondo, e il dominio utile lo può cedere ad altri col consenso del padrone diretto, ed è nulla qualunque vendita e si dà luogo alla devoluzione, ove quest'ultimo non venga giuridicamente interpellato a consentire. Il quotista di un fondo demaniale per l'opposito, dopo i venti anni dal possesso, può alienarlo o ipotecarlo a sua volontà, senza essere nel dovere d'interpellare il Comune, e solo nel corso del ventennio gli viene assolutamente interdetto qualsiesi atto di disposizione; e però chiaramente si osserva la distinzione tra il diritto di un padrone diretto nascente da un censo enfiteutico, e quello di un Comune su di un demanio ripartito fra i suoi cittadini, il quale sotto molti rapporti può assimilarsi ad un censo riservativo, che rende il concessionario padrone assoluto del fondo, ritenendo unicamente il concedente il diritto a ricevere il canone. Ma poichè le quote delle terre date agli abitanti del Comune ritornano al demanio comunale, ove si rimanessero incolte per tre anni consecutivi, ovvero si alienassero o ipotecassero fra i venti anni dal possesso, così agevolmente si viene in cognizione di essere i diritti de' Comuni sulle terre divise a' loro abitanti di una natura speciale e di-

sforme da quella di tutti gli altri smembramenti de' diritti dominicali permessi dalle leggi civili sulle proprietà private. In effetto le due limitazioni apposte dalla legge alla libera proprietà de'cittadini non tengono all'interesse de' Comuni considerati come private persone, ossia non risguardano la tutela di un diritto di proprietà dei medesimi, ma in vece sono stabilite unicamente nello interesse generale della società, nel fine di far prosperare l'agricoltura e far crescere i prodotti di essa; e però la libertà del diritto dominicale de'quotisti nelle relazioni coi Comuni viene circoscritto, per un obbietto di utilità pubblica; e quindi i diritti che si hanno i Comuni sulle terre divise a' cittadini non possono in alcun modo far parte del patrimonio delle private persone, avvegnachè il bene pubblico isolatamente considerato debbe di necessità essere sommesso alle cure immediate della pubblica amministrazione, la quale nella specie che disaminiamo ritornando le quote al demanio comunale, deve riconcederle ai cittadini a norma delle leggi.

Nè puossi affermare con fondamento di ragione amministrativa, di essere due cose di una indole diversa, il diritto a riscuotere i canoni, e l'altro di far rientrare nel demanio comunale le quote abbandonate o alienate contro le prescrizioni della legge, di essere

cioè il primo uno smembramento di un diritto meramente dominicale, capace di privata proprietà, e il secondo una preeminenza di pubblica amministrazione stabilita dalla legge per la prosperità dell' agricoltura, e intrinsecamente inerente all' ente morale del Comune. Di vero ponendo mente a' principii generali della scienza del diritto amministrativo, agevolmente si osserva che tutte le cose pubbliche le quali sottostanno alla tutela dell' amministrazione, per essere destinate all' uso universale, debbono essere nella proprietà dello Stato o de' Comuni, come sarebbero le diverse pertinenze del demanio pubblico e i beni demaniali de' Comuni, avvegnachè ogni facoltà dell' amministrazione diretta ed immediata su di alcune cose stabilite per l' uso di tutti, debbe fondarsi sul diritto di proprietà, il quale tribuisce la potestà di godere e disporre a volontà della cosa che si ha, ed è il fondamento di ogni diritto sopra oggetti certi e determinati. Posti questi principii manifestamente si conosce che i canoni che riscuotono i Comuni sulle quote de' demanii comunali assegnate a' cittadini sono non pure una branca di rendita che accrescono i loro patrimonii, ma anche le basi sulle quali possono porre in atto le facoltà loro concedute dalla legge per l' amministrazione dei demanii, avvegnachè mancando il quotista alle condizioni essenziali

colle quali gli si è conceduta una parte della terra pubblica , rientra la stessa *ipso jure* nella proprietà del Comune, il quale non può ritenerla per proprio conto, ma in vece la debbe concedere agli altri cittadini, e però i canoni sulle terre demaniali non possono essere espropriati da' creditori de' Comuni.

QUISTIONE X.ª

DIVISO UN DEMANIO COMUNALE IN QUOTE, OVE ACCADANO USURPAZIONI SULLE PORZIONI ASSEGNATE, PUÒ L'INTENDENTE IN CONSIGLIO D'INTENDENZA CONOSCERE DI QUELLE USURPAZIONI E PRONUNZIARE LE ORDINANZE DI REINTEGRA?

SOMMARIO.

La legge de' 12 dicembre 1816 con l'art. 177 stabilisce una giurisdizione speciale per gl' Intendenti delle provincie in Consiglio d' Intendenza, nelle materie di scioglimento di promiscuità, e di usurpazioni e alienazioni illegittime de' demanii comunali. I diritti de' quotisti sulle terre demaniali, hanno cessato di essere usi civici, e sono in vece divenuti di mera proprietà. Le terre demaniali suddivise nel possesso de' quotisti, continuano ad essere pubbliche. Dimostrazione di questo assunto. Le controversie intorno al diritto di proprietà dei quotisti nelle relazioni coi terzi, sono di competenza delle autorità giudiziarie; e per l' opposito le usurpazioni sulle terre assegnate a' cittadini, debbono andar sommesse alla giurisdizione degl' Intendenti in Consiglio d' Intendenza. Esplicamento scientifico di questo assunto. Esposizione e comento di un Sovrano Rescritto degli 11 agosto 1817 sulla materia.

La legge sull' amministrazione civile de' 12 dicembre 1816 statuisce con l' art. 177 una giurisdizione speciale per lo scioglimento delle promiscuità de' beni, delle rendite e dei diritti tra i Comuni e lo Stato, tra i Comuni e i privati o infra essi Comuni, e anche per

le alienazioni e occupazioni illegittime de'demanii comunali, conferendola agl' Intendenti delle rispettive provincie. « L' esame delle con-
» troversie, che derivano da' due articoli pre-
» cedenti è delegato agl' Intendenti nelle ri-
» spettive provincie. Essi vi provvederanno
» in Consiglio d' Intendenza, salvo il ricorso
» devolutivo all' autorità competente. (Art. 177 leg. 12 dicembre 1816). Sicchè tutte le controversie intorno alle usurpazioni e alle alienazioni illegittime dei demanii comunali vanno sommesse alla giurisdizione degli Intendenti delle provincie, i quali procedono in questa materia come giudici speciali del contenzioso amministrativo, avvegnachè i Consigli d' Intendenza sono i giudici ordinarii destinati dalla legge ad esercitare quest' ordine di giurisdizione. La suddivisione delle terre demaniali de' Comuni fra i loro cittadini crea nei possessori una libera proprietà delle medesime, a norma dell' art. 182 della legge de' 12 dicembre 1816. « I demanii comunali saranno
» divisi ed assegnati in libera proprietà ai
» cittadini, mediante la prestazione di un
» annuo canone a favore del Comune, secondo
» gli stabilimenti adottati. (Art. 182 della legge de' 12 dicembre 1816). E però i diritti degli abitanti de' Comuni su i demanii, per effetto delle leggi che ne hanno disposta la ripartizione sono interamente cambiati, av-

vegnachè hanno cessato di essere usi civici inerenti essenzialmente alla qualità pubblica di cittadino di un Comune, e in vece sono divenuti delle mere proprietà private dei quotisti.

Il diritto dominicale forma unicamente obbietto delle leggi civili, le quali si occupano de' beni, delle differenti modificazioni della proprietà, e dei diversi modi coi quali si può essa acquistare, e quindi la spettanza del diritto di proprietà delle quote dei fondi demaniali, sia per effetto di convenzioni passate fra i quotisti e i terzi, ovvero per successioni legittime o testamentarie, o anche per servitù imposte, o ipoteche costituite o per altri titoli di qualsivoglia genere, debbe unicamente essere regolata dalle leggi civili, le quali si occupano esclusivamente a moderare la proprietà privata. E poichè i Collegii del contenzioso giudiziario sono destinati ad eseguire le leggi civili, così tutte le controversie che possono presentarsi intorno alla spettanza del diritto di proprietà delle quote delle terre demaniali, debbono essere diffinite dalle autorità giudiziarie. Ma quantunque per effetto della ripartizione i diritti dei cittadini fossero divenuti dominicali, pure è a porsi mente che le terre demaniali suddivise continuano ad essere pubbliche nel possesso de' quotisti. Di vero le leggi hanno riservato a' Comuni la riscos-

sione del canone sulle medesime, e il ritorno al demanio comunale delle quote abbandonate da' partecipanti, a' quali furono assegnate, qualora si lasciassero incolte per tre anni consecutivi, ovvero si trovassero alienate o ipotecate con atti veri o simulati nel ventennio dalla data del possesso; e però i Comuni anche dopo la suddivisione de' demanii non pure hanno conservato uno smembramento di dominio su di essi, mediante i canoni che riscuotono, ma anche rientrano nella pienezza della proprietà nei casi memorati. Nè può dirsi che, ritornando al demanio comunale le quote, cambiano esse natura, ossia divengono beni patrimoniali dei Comuni, avvegnachè conservano sempre la loro indole primitiva di fondi pubblici, e debbonsi riconcedere ai cittadini, secondo gli stabilimenti delle leggi sul proposito.

Posti questi principii agevolmente si viene in cognizione che qualunque controversia potesse insorgere intorno al diritto di proprietà spettante a' quotisti nelle relazioni coi terzi, sia per effetto di convenzioni o di successioni e anche di prescrizione, debbe sempre andar sommessa allo esame de' giudici civili, avvegnachè avendo mutato indole il diritto civico degli abitanti de' Comuni su i demanii, e divenuto dominicale, debbe unicamente essere regolato dalle leggi civili commesse per l'ese-

cuzione al potere giudiziario. Ma per l'opposito trattandosi di usurpazioni sulle porzioni assegnate a' cittadini, debbono esse andar sottoposte alla giurisdizione dell' Intendente in Consiglio d' Intendenza, a norma dell' art. **177** della legge de' **12** dicembre **1816**. Di vero i demanii dopo la suddivisione fra i cittadini continuano ad essere terre pubbliche, e possono nei casi stabiliti dalla legge ritornare al demanio comunale, e però la integrità delle quote assegnate interessa l' universalità degli abitanti della città, avendo un diritto a riceverle, quante volte ritornassero al Comune. E poichè l' interesse pubblico dello Stato o dei Comuni viene unicamente regolato dalle leggi amministrative, tutte le quistioni relative alle usurpazioni delle quote delle terre demaniali, debbono essere giudicate dalle autorità del contenzioso amministrativo destinate a porre in atto quella branca della legislazione dello Stato.

Per un Real Rescritto degli **11** agosto **1817** venne dichiarato, che le contese per usurpazioni commesse sulle quote demaniali, dopo la seguita suddivisione, sono di competenza del potere giudiziario; ma ponendo mente alla specie di questo atto Sovrano, agevolmente si viene in cognizione di non essere lo stesso applicabile al quesito propostoci. Di vero trattasi nel Rescritto di usurpazioni avvenute tra

due quotisti possessori di due terre demaniali contigue fra esse, per guisa che unicamente viene in esame il diritto particolare de' due contendenti sulle terre ricevute, e non già si pone in dubbio la qualità della terra, se cioè fosse originariamente demaniale, ovvero di privato dominio. Qualunque dei due quotisti avesse riportata vittoria nel giudizio introdotto, non veniva mai a snaturarsi l'indole della terra, ossia veniva a perdere la sua primitiva qualità di terra pubblica; ma per l'opposito ove la contesa fosse insorta tra un quotista e un possessore di un fondo di mero dominio privato, in questo caso debbe procedere l'Intendente in Consiglio d'Intendenza, a norma dell'art. 177 della legge de' 12 dicembre 1816, avvegnachè per i principii generali della scienza del diritto amministrativo ritenuti nelle leggi del nostro Regno il riconoscimento e la dichiarazione della proprietà pubblica si pertiene alle autorità del contenzioso amministrativo (1).

---

(1) Veggasi il Repertorio amministrativo di Petitti. Vol. 1, pag 522, dove trovasi riferito testualmente il Rescritto degli 11 agosto 1817.

QUISTIONE XI.ª

1.ª ACQUISTANDO UN TERZO UNA QUOTA DI UN DEMANIO COMUNALE, PUÒ PRESCRIVERE IL CANONE CONTRO IL COMUNE, COL TRASCORRIMENTO DEL TEMPO STABILITO DALLA LEGGE?

2.ª QUALI SONO I GIUDICI COMPETENTI A DIFFINIRE LE CONTROVERSIE INTORNO ALLA PRESCRIZIONE DEL CANONE DOVUTO AL COMUNE, OVE VENISSE ECCEPITA DAL TERZO?

SOMMARIO.

I canoni che si riscuotono su i demanii assegnati a' cittadini, non possono in alcun modo formare obbietto di privato dominio, e però non possono nè anche prescriversi. Dimostrazione di questo assunto, per i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle leggi del nostro Regno.

I demanii comunali allorchè trovansi suddivisi fra i cittadini divengono libere proprietà di essi, e però vanno soggetti alla prescrizione, a norma delle disposizioni delle leggi civili; ma nelle relazioni col Comune continuano ad essere de' fondi pubblici, e i canoni che si riscuotono costituiscono una proprietà pubblica, e non già patrimoniale dei Comuni, avvegnachè hanno a fine la tutela della destinazione delle terre demaniali, perchè non venissero scemati i prodotti dell'industria agricola. E però i canoni che si ri-

scuotono su i demanii non possono in alcun modo formare obbietto di privato dominio, avvegnachè i Comuni li ritengono come uno smembramento del diritto di antica proprietà, ed hanno anche a fine d' impedire che i quotisti alienassero con atti veri o simulati nel ventennio dalla data del possesso le quote ricevute, e anche per far ritornare al demanio comunale le terre, qualora si lasciassero incolte per tre anni consecutivi (1). Posti questi principii riesce agevol cosa intendere di non potersi prescrivere i canoni dovuti a' Comuni sulle terre demaniali, formando essi una proprietà pubblica, e però non possono essere nel dominio de' privati. In effetto per l' art. 2132 delle leggi civili si dispone di non potersi prescrivere le cose che non sono in commercio, e siccome i canoni su i fondi demaniali sono inerenti all' ente morale del Comune, così non vanno soggetti a prescrizione.

Nè può dirsi, che giusta l' art. 2133 delle leggi civili lo Stato, gli stabilimenti pubblici e i Comuni sono sottoposti come i particolari alle stesse prescrizioni, e possono egualmente opporle, e che per l' art. 2168 di esse leggi tutte le azioni tanto reali, quanto personali, si prescrivono col decorso di trent' anni, senza che colui che allega tale prescrizione, sia te-

(1) Veggasi la Quistione 9.ª

nuto ad esibirne un titolo, o che gli si possa opporre veruna eccezione per causa di mala fede. Di vero queste disposizioni risguardano unicamente i beni patrimoniali de' Comuni, i quali sono esclusivamente regolati dalle leggi civili, e non già i demaniali, che tenendo alle relazioni pubbliche de' cittadini coll' associazione comunale formano naturalmente obbietto delle disposizioni delle leggi amministrative, le quali non riconoscono alcuna specie di prescrizione su i fondi pubblici. La legge dei 12 dicembre 1816 consentaneamente all' antico diritto pubblico del Regno e alle leggi Romane ritiene questi principii con l'art. 176. « Ogni occupazione ed ogni alienazione ille» gittima del demanio comunale è dichiarata » abusiva, a qualunque epoca l' una o l' al» tra rimonti; essa non potrà in verun caso » essere considerata come titolo di promiscui» tà, e sarà in ogni tempo improduttiva di » alcun dritto o effetto. Nè vale allegare in contrario di essere le disposizioni di questo articolo unicamente applicabili ai demanii non ancora suddivisi fra i cittadini, avvegnachè le terre demaniali conservano sempre la qualità di fondi pubblici nelle relazioni coi Comuni, e i canoni che essi riscuotono costituiscono per conseguente uno smembramento di un diritto dominicale sopra cose incapaci di piena privata proprietà; e però acquistando

un terzo una quota di un demanio comunale, non può prescrivere il canone contro il Comune. I principii esposti trovano piena applicabilità anche pei quotisti, o sia per coloro che direttamente hanno ricevute le concessioni delle terre da' Comuni; e debbesi anche por mente, che giusta l' art. 2146 delle leggi civili non si può prescrivere contro del proprio titolo, nel senso di non poter nessuno cambiare a se stesso la causa e il principio del possesso. Sicchè i quotisti avendo ricevute le terre demaniali col peso del canone, non possono in alcun modo prescriverlo, resistendo loro la concessione, la quale costituisce l'unico titolo del diritto dominicale (1).

---

(1) Lo esame del presente questo rende chiaro quello del secondo propostoci, avvegnachè dimostrato di essere i canoni di ragion pubblica e imprescrittibi, si viene naturalmente in cognizione di dovere gl' Intendenti in Consiglio d' Intendenza giudicare della prescrizione dei medesimi, eccepita da' terzi, a norma dell' art. 177 della legge de' 12 dicembre 1816.

QUISTIONE XII.ª

LE OPPOSIZIONI CHE SI PRODUCONO AVVERSO UN RUOLO DI FIDA REGOLARMENTE APPROVATO, PER MANCANZA DELL' ERBA, CHE NE FORMA IL FONDAMENTO, DEBBONO DISCUTERSI NELLA SFERA DI MERA AMMINISTRAZIONE, OVVERO DI CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

Definizione del diritto di fida; secondo la dottrina dei nostri antichi Pubblicisti, ed origine di questa voce. Indicazione degli antichi sistemi legislativi del nostro Regno nella materia della fida. Esposizione delle norme legislative comprese nella legge de' 12 dicembre 1816 intorno alla fida. Esposizione letterale di un Sovrano Rescritto de' 26 aprile 1834 intorno all' amministrazione di quest cespite comunale. Le opposizioni che si producono avverso un ruolo di fida, per mancanza dell' erba, che ne forma il fondamento, debbono discutersi nella sfera di mera amministrazione. Esposizione de' principii fondamentali della competenza del contenzioso amministrativo, nelle relazioni con l' amministrazione diretta dello Stato. L' esame delle opposizioni prodotte avverso di un ruolo di fida, non risguarda i diritti delle persone garentiti dalle leggi civili. Esplicamento scientifico di tutta questa materia. Nelle materie puramente amministrative, i doveri che s' impongono alle persone, non traggono la loro origine da' quasi contratti, o da altri fatti personali a colui che resta obbligato. Dimostrazione di questo assunto. Le obbligazioni de' possessori di animali nascenti da' ruoli di fida, traggono origine dalle relazioni che uniscono i cittadini al Comune, e non già da quelle di proprietà, e però nello esame di queste materie manca l' elemento del diritto privato, e non può esservi luogo a giudizio di contenzioso amministrativo. Esplicamento maggiore di questo assunto.

Per le antiche leggi del Regno i pascoli de' proprii campi si solevano dare in affitto, per far pasturare gli animali, e questa specie di locazione nella Costituzione *Cum per partes Apuliae* si chiamava *affidatio*, *vel affidamentum*, e la merce che si riscuoteva *affidatura*; e sotto i Re della Dinastia Angioina pel Capitolo *Magistri forestarum* tutto quel che si pagava per l'uso delle difese denominavasi *affidatura*. Ma nei tempi posteriori i pascoli de' fondi privati si cavano in affitto per mezzo di contratti ordinarii di locazione, e la fida si ritenne unicamente per l'uso dei demanii e delle difese delle università e dei baroni, la quale acconcianente veniva definita da' nostri antichi pubblicisti così. *Jus universitati, vel baroni tributum, pecuniae quantitatem a civibus vel exteris exigendi ob usum demaniorum vel defensarum*. Sicchè la voce fida viene a *foedere* e dinota il patto che stabiliva con l'università o col barone colui, che voleva immettere i suoi animali a pascere ne' demanii e nelle difese di essi. Nondimeno debbesi por mente che i cittadini godendo gli usi civici nei demanii comunali e feudali, non erano tenuti a pagare la fida, allorchè recavano i loro armenti a pasturare nelle terre pubbliche, e unicamente doveano soddisfarla quando l'esercitavano nelle difese; ma i forestieri per l'opposito erano tenuti a pagare la fida sia

quando immettevano gli animali nelle difese, ovvero nei demanii. Spessamente in antico si solevano non dare in affitto le difese delle università, e in vece tenerle aperte ad uso di pascolo, e riscuotere la fida da' cittadini; quando cioè non si trovavano a fare le locazioni, ovvero i conduttori offerivano un estaglio assai troppo tenue, per guisa che si reputava convenevol cosa esigere la fida, la quale si riscuoteva anche quando per legittima consuetudine si fosse introdotto di tenere le difese al comodo uso de' cittadini, e non già darle in affitto. Posti questi principii chiaramente si osserva che la fida tribuiva l' uso de' campi, mediante una certa mercede, la quale dipendeva dal consenso de' contraenti, e nessuno poteva essere obbligato al pagamento della fida, rivestendo essa la natura della locazione. Nondimeno Andrea d' Isernia e de Afflictis nel commentare la Costituzione *Cum per partes Apuliae*, osservano, che stabilita una volta la mercede della fida, non poteva più aumentarsi; e de Franchis nella decisione 301 ci fa conoscere di non potersi escludere alcuno dalla fida, quante volte era solito a goderla, purchè l' uso de' fondi comunali fosse stato sufficiente a' cittadini, i quali erano sempre preferiti; e questi stabilimenti aveano a fine la prosperità dell' agricoltura e della pastorizia.

La legge del 12 dicembre 1816 dispone con gli art. 188 e seguenti, che le terre demaniali addette all' uso civico di pascolo, debbono essere sempre riservate a quest' uso, non potendosi in verun caso alterare colla vendita in massa dell' erba. Su queste terre compete al Comune il diritto di fida, sia per supplire alle spese comunali, sia per pagare la fondiaria imposta sulle terre medesime; e quest' uso civico si esercita da' cittadini per gli animali addetti alla loro particolare industria, e però ne vengono esclusi i negozianti di bestiame, e i censuarii di Puglia già detti *locati*, i quali possono partecipare ne' Comuni, a cui pertengono, per quella sola parte di animali, che serve alla loro particolare industria. I Comuni che hanno sufficienti rendite patrimoniali per pagare la fondiaria delle terre riservate all' uso civico, non possono esigere fida dal possessore di animali gregarii, sino al numero di dieci piccioli e uno grande; e quelli che mancano di tali rendite nello stabilire il diritto di fida, non possono tassare il possessore anzidetto più della metà della fida imposta al possessore d' industria maggiore (1). Sicchè per le leggi vigenti viene conservato a' Comuni la riscossione della fida in confor-

(1) Veggansi gli art. 188, 189, 190, 191 e 192 della legge de' 12 dicembre 1816.

mità dell' antico diritto pubblico del Regno, la quale non pure contribuisce ad accrescere le rendite dei medesimi, ma anche a distruggere il monopolio de' grandi possessori di animali, i quali verrebbero a profittare delle proprietà pubbliche col danno delle picciole industrie.

Un Real Rescritto de' 26 aprile 1834 stabilisce saggiamente le norme regolatrici dell'amministrazione di questo cespite comunale, conformi alle antiche leggi del Regno e ai principii della giustizia universale. Le parole di questo atto Sovrano sono le seguenti. « Il » Consiglio ha osservato che in quella pro» vincia i Comuni o non hanno terre parti» colarmente addette all'uso civico del pascolo, » o ne hanno pochissime. Posseggono buoni » fondi patrimoniali, e demanii capaci di ri» partizione ai termini dell' art. 182 della » legge de'12 dicembre 1816, che rimangono » inaffittati, e l'Amministrazione per assicu» rarne la rendita pigliando argomento dal» l'art. 188 ricorre alla fida su gli animali » dei cittadini. Sostiene il Consiglio che un » tale metodo sia rovinoso e che converrebbe » nello interesse stesso de' Comuni piuttosto » dare in affitto i fondi ad un prezzo al di » sotto del giusto che assicurarla coi ruoli di » fida. Conchiude quindi col domandare l'as» soluta abolizione di questi ultimi e stabilirsi

» per massima che i fondi patrimoniali e de-
» maniali de'Comuni debbono tutti essere dati
» in affitto. Io ho rassegnato a S. M. che
» per quanto sieno valutabili le osservazioni
» del Consiglio, sarebbe pericoloso di adot-
» tare la conseguenza che vorrebbe tirarne
» di doversi abolire i ruoli di fida degli ani-
» mali che pascolano su i fondi comunali.
» Ciò distruggerebbe l'art. 188 della legge
» de' 12 dicembre 1816, e priverebbe un
» terzo forse de' Comuni del Regno di una
» delle principali loro industrie per far fronte
» agli esiti necessarii, obbligandoli ad au-
» mentare i dazii di consumo. D'altronde si
» aprirebbe un vasto campo al monopolio dei
» grandi possessori di animali in ciascun Co-
» mune per profittare delle proprietà pubbli-
» che a loro vantaggio a danno ancora delle
» picciole industrie, S. M. per tali conside-
» razioni ad evitare tanti mali e mettere un
» argine agl' inconvenienti che il Consiglio
» stesso ha rilevato, si è degnata risolvere,
» che vengano adottati i seguenti espedienti.
» 1. Che per ottenere delle giuste offerte per
» l' affitto de' pascoli comunali l' Intendente
» debba assicurarsi del giusto prezzo locativo
» del pascolo col confronto de' vicini pascoli
» simili, specialmente di quelli che appar-
» tengono a' privati, ed ove tutto manchi col
» giudizio di pochi esperti, rinnovando que-

» sto esame almeno in ogni sessennio, sen-
» tendo in contradizione i proprietarii d' in-
» dustrie armentizie, i Sindaci e i Decurio-
» nati, e i principali proprietarii, che non
» posseggono armenti. 2. Che stabilito il prezzo
» locativo debbe usare tutti gli sforzi suoi,
» per procurarne l' affitto sulle basi di già
» fissate nel modo detto di sopra, e a norma
» delle ritualità richieste dall' Amministrazio-
» ne. Ove delle particolari circostanze consi-
» gliassero di accogliere un' offerta minore,
» dovrà dare conoscenza al Consiglio d' In-
» tendenza per sentirne lo avviso, onde su
» di esso risolvere l' occorrente, rimanendo
» sempre ferma la massima di non potersi
» accordare senza giusta cagione lo affitto
» de' pascoli comunali ad un prezzo inferiore
» a quello fissato nel modo sopra indicato.
» 3. Che in mancanza dello affitto debba ri-
» partirsi l' importo del valore locativo dei
» pascoli con ruoli di fida fra tutti i proprie-
» tarii di animali del Comune. 4. Che non
» possa il Consiglio d' Intendenza ricevere nè
» discutere reclami per minoramento di fida
» o per esenzione di essa, quando anche il
» reclamante provi o possa pruovare di non
» avere immesso i suoi animali nel pascolo
» comunale, oggetto del ruolo di fida, do-
» vendosi considerare questo come un con-
» tratto necessario, ed il possessore di ani-

» mali incapace di ottenere rilascio del prezzo
» sul non godimento del pascolo. Da questa
» regola potranno andare esenti solamente
» quelli industriosi di animali, che avendo
» grande quantità di animali esercitino la di
» loro industria sulle terre del Tavoliere di
» Puglia. Questi ove per un solo determinato
» tempo dell' anno immettono i loro animali
» nelle terre a pascolo de' Comuni, potranno
» meritare di essere annoverati in una classe
» separata per una prestazione proporzionata
» al tempo del godimento del pascolo, ed
» ove non immettono mai gli animali loro
» nel territorio del Comune, potranno meri-
» tare la esenzione intera dal ruolo di fida,
» che l' Intendente dietro l' avviso del Decu-
» rionato potrà diffinitivamente ad essi accor-
» dare. S. M. spera che con questi mezzi si
» ottenga il concorso negli affitti e sia elimi-
» nata al più presto possibile la necessità di
» formare de' ruoli di fida, per avere un utile
» dalle proprietà erbifere de'Comuni del Regno.

Esposte le disposizioni legislative sulla materia, agevolmente si viene in cognizione di doversi discutere nella sfera di mera amministrazione le opposizioni che si producono avverso di un ruolo di fida, per mancanza dell' erba, che ne forma il fondamento. Di vero l' amministrazione pubblica è destinata ad eseguire le leggi amministrative dello Stato;

le quali regolano i rapporti fra il Governo e i governati, e però unicamente ha a fine la conservazione e il bene della società, e risguarda l' universalità dello Stato, ovvero una provincia o altra minore associazione, e le disposizioni che si danno fuori riflettono sempre un interesse comune, e spessamente si rendono per forme generali e di regolamenti. Il contenzioso amministrativo per l' opposito è una istituzione speciale dello Stato, distinta non pure dal contenzioso civile, ma anche dall' amministrazione, stabilita per diffinire tutte le controversie, le quali cadendo sopra obbietti della pubblica amministrazione compromettono lo interesse governativo di essa nei rapporti coi diritti dei privati. Sicchè nei giudizii del contenzioso amministrativo essenzialmente si richiede una collisione tra l' interesse pubblico dell' amministrazione e il diritto privato, e però quante volte gli atti di essa offendano non il diritto del privato, ma il suo interesse, possono avanzarsi dei richiami nella sfera meramente amministrativa (1).

Posti questi principii generali, conviene por mente, che a norma del Real Rescritto di massima del 1834, consentaneo a tutta la

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol 1 lezione XXIV pag. 335 e seg. dove ampiamente abbiamo ragionato della natura della giurisdizione del contenzioso amministrativo.

nostra legislazione amministrativa sulla materia, in mancanza di affitto debbe ripartirsi l' importo del valore locativo de' pascoli con ruoli fra tutti i proprietarii di animali del Comune, e però essi ruoli non costituiscono indubitatamente de' contratti speciali fra i privati e il comune, ma in vece sono de' regolamenti di pubblica amministrazione. In effetto per le antiche leggi del Regno la fida si avea l' indole di una locazione, perchè dipendeva dal consenso della Università e del possessore di animali di stabilirla e di regolare il prezzo dell' uso dell' erba, ma mediante la formazione di un ruolo di fida, il valore locativo dei pascoli viene ripartito fra i proprietarii di animali del Comune, e però manca essenzialmente il concetto di una convenzione di qualsivoglia genere, e in vece si ha quello di un regolamento, il quale riflette una materia pienamente amministrativa, e che tiene a' rapporti de' cittadini proprietarii di armenti col Comune. Di vero i possessori di animali non possono avere minoramento o esenzione di fida, quando anche pruovassero di non averli immessi nel pascolo comunale, e però il pagamento della fida non si esegue per effetto di una convenzione, ma in vece di un atto della pubblica autorità, il quale non può mai essere impugnato nella sfera giuridica, innanzi a' giudici civili o amministrativi, perchè ri-

flette gl' interessi, e non già i diritti de'privati loro garentiti dalla legge. Ordinariamente avvi luogo a giudizio amministrativo quando la contestazione cada sopra obbligazioni o diritti di loro natura regolati dalle leggi civili, per guisa che le quistioni che si presentano debbono simultaneamente diffinirsi con le norme delle leggi amministrative, per disaminare l' atto dalla pubblica amministrazione, e anche coi principii delle leggi civili, per conoscere la legittimità del dritto, che il privato allega, per impugnare il fatto o l' atto delle autorità stabilite. *Un affaire est du contentieux de l' administration*, dice acconciamente il Locrè, *toutes les fois que l' opposition d' interets porte sur une obligation, ou sur un droit de nature à etre regi par les lois civiles, et qui nait du fait de l' administration publique* (1). L' esame delle opposizioni avverso un ruolo di fida per la mancanza dell' erba che ne forma il fondamento, non riflette in alcun modo i diritti delle persone loro garentiti dalle leggi civili, avvegnachè, giusta il Real Rescritto del 1834 lo importo del valore locativo dei pascoli, si ripartisce amministrativamente, e non già sulle basi di un contratto, fra i cittadini proprietarii del Comune. Nè può dirsi che, per ef-

(1) Veggasi Locrè du Conseil d' Etat pag. 190.

fetto del rescritto memorato i ruoli di fida debbonsi considerare come contratti necessarii, avvegnachè il Legislatore usa simili parole, non già per determinare la natura dell' atto della ripartizione, ma in vece per sicurare gli effetti legali del medesimo assimilandoli a quelli de' contratti, per modo che anche quando i privati pruovassero di non avere immessi i loro animali nel pascolo comunale, non possono essere discaricati dal pagamento della fida. Le obbligazioni traggono la loro origine da due fonti, dalla volontà dell' uomo e dalla legge, e nel primo caso si richiede il consenso de' contraenti, giacchè i diritti sono gli attributi dell' uomo, i quali debbono necessariamente fondarsi sull' essenza di lui ossia sulla ragione, per la quale si distingue la specie umana da tutto il creato, e però mancando il consenso, che forma l' atto della ragione, non può acquistarsi alcun diritto. La idea di un contratto necessario ripugna assolutamente nei suoi elementi costitutivi, e in tutte le legislazioni del mondo non lo troviamo mai stabilito, e però le parole usate nel Rescritto del 1834 debbono intendersi come atte a fermare unicamente gli effetti legali de' ruoli di fida, e quindi non può sostenersi che intervenendo in essi ruoli una specie di contratto, si abbia la collisione del diritto privato con l'interesse pubblico, il quale

forma obbietto de'giudizii del contenzioso amministrativo.

Nè puossi sostenere di trarre origine le obbligazioni nascenti da' ruoli di fida, da un quasi contratto che ha avuto luogo tra il Comune e i possessori degli animali, per guisa che i diritti e i doveri di costoro venendo stabiliti da fatti regolati dalle leggi civili, si abbia il concetto del diritto privato, che debb' essere disaminato nella sfera di giudizio amministrativo, ove fosse leso da un atto dell' amministrazione. In effetto, giusta l'art. 1324 delle leggi civili nel discorrersi delle obbligazioni che si contraggono senza convenzione, sapientemente si dichiara, che talune obbligazioni si contraggono senza che v' intervenga alcuna convenzione nè per parte di chi si obbliga, nè per parte di colui verso il quale egli si è obbligato. Le une risultano dalla sola autorità della legge, e le altre derivano da un fatto personale a colui che resta obbligato. Le prime sono le obbligazioni che si formano involontariamente, come quelle tra i proprietarii vicini, e dei tutori e degli altri amministratori, i quali non possono ricusare le funzioni che loro vengono conferite. Le obbligazioni poi che nascono da un fatto personale a colui che resta obbligato, risultano da' quasi contratti, o da' delitti o quasi delitti. E per l'art. 1325 delle stesse leggi

civili si definiscono i quasi contratti essere i fatti puramente volontarii dell' uomo, dai quali risulta una obbligazione qualunque verso un terzo, e talvolta una obbligazione reciproca delle due parti; e il Donello egregiamente definì il quasi contratto così: *factum non turpe, quo aut is qui fecit alteri, aut alter ei, aut uterque alteri sine consensu obligatur* (1).

Esposte le disposizioni legislative sulle obbligazioni che si contraggono senza convenzioni, agevolmente si viene in cognizione, di non poter esse aver luogo nelle materie meramente amministrative, avvegnachè nascono dalle relazioni private delle persone regolate dalle leggi Civili. Di vero sì le obbligazioni derivanti dalla sola autorità della legge, che le altre provvenienti da un fatto personale a colui che resta obbligato, sono sempre fondate sopra relazioni fra proprietà private, ovvero individuali e familiari, per guisa che la legge crea simili obbligazioni sulle basi della giustizia universale, per conservare i rapporti privati delle persone, e però la materia delle obbligazioni che si contraggono senza convenzione viene regolata dalle leggi Civili. Ma nelle materie meramente amministratine, le quali non tengono alle relazioni private delle persone,

(1) Veggasi Donello Comment. de jur. civil. lib. 15 cap. 14.

ma in vece a quelle che uniscono i governati al Governo, i doveri che s' impongono alle persone, non traggono la loro origine da' quasi contratti o da altri fatti personali a colui che resta obbligato, avvegnachè i doveri di questo genere, che le leggi amministrative stabiliscono hanno a fine di conservare e perfezionare la società, la quale debbesi considerare come una persona sola, diretta con unità di mire, d' interessi e di azioni, e però le obbligazioni imposte alle persone, non traggono origine da'loro fatti volontari, ma in vece dalle relazioni necessarie, che avvincono lo Stato a' suoi membri. Le obbligazioni private hanno bisogno di un fatto volontario per sorgere, giacchè ogni individuo è arbitro de' suoi diritti, ed è indipendente dall' altro, ma considerate le persone nelle loro relazioni pubbliche colla società, le obbligazioni si stabiliscono per loro stesse, quando tengono ad asseguire il fine di essa, e senza il bisogno di un fatto volontario a colui che resta obbligato.

Posti questi principii generali, conviene por mente, che le obbligazioni de' possessori di animali nascenti dai ruoli di fida traggono origine dalle relazioni che uniscono i cittadini al Comune, e non già da quelle di proprietà, e vengono unicamente stabilite e regolate dalle leggi amministrative e dagli atti della pubblica amministrazione, per guisa che il con-

cetto del quasi contratto diviene assolutamente impossibile, per determinare le obbligazioni dei possessori degli animali al pagamento della fida. Nè può dirsi che a mente dall'Art. 1324 delle leggi Civili, alcune obbligazioni risultano dalla sola autorità della legge , perocchè esse tengono alle semplici relazioni di proprietà , e vengono fermate dalle leggi Civili , e quelle pel pagamento de' ruoli di fida traggono origine dalle relazioni dei cittadini col Comune, le quali sono unicamente regolate dalle leggi amministrative. Adunque le obbligazioni di pagare la fida non avendo l' indole di quelle , di che fa motto l' Art. 1324 delle leggi Civili , si osserva di mancare il conflitto tra il diritto privato e l' interesse pubblico nelle opposizioni che si producono avverso i ruoli di fida per non trovarsi l' erba che ne forma il fondamento , e però le controversie di questo genere debbono essere sempre disaminate nella sfera di mera amministrazione. Questi principii sono stati interamente ritenuti dalle nostre leggi, come si osserva dal Real Rescritto de' 26 aprile 1834 n.° 4 conforme a tutta la nostra legislazione amministrativa sulla materia, dichiarandosi che l' Intendente sull'avviso del Decurionato debbe dare l' esenzione di pagare la fida a coloro che non immettono mai i loro animali nel territorio del Comune.

QUISTIONE XIII.[a]

L' USO CIVICO, NEI DEMANII EX FEUDALI, DI RACCOGLIERE LEGNA PER FARNE CARBONI E VENDERLI, DEBBESI CONSIDERARE COME ESSENZIALE, OVVERO UTILE?

SOMMARIO.

Esposizione degli articoli delle Istruzioni del 10 marzo 1810 intorno alla classificazione delle diverse specie di usi civici. Il diritto di raccogliere legna e farne carboni e venderli, costituisce un uso civico utile. Esposizione di alcuni principii fondamentali della scienza dell' Economia politica, i quali agevolano la risoluzione del quesito proposto. Per le norme fermate nelle Istruzioni del 10 marzo 1810 l' uso di raccogliere legna e farne carboni e venderli, debbesi considerare come un uso civico utile, e non già essenziale. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione di un Sovrano Rescritto dei 4 giugno 1847, che dichiara di essere un uso civico utile quello di vender legna e carbonizzare.

Le Istruzioni per la divisione de' demanii approvate col Decreto de' 10 marzo 1810 distinguono gli usi civici su i demanii degli ex baroni o delle Chiese in tre specie, cioè in essenziali, i quali risguardano lo stretto uso personale necessario al mantenimento de' cittadini, in utili che comprendono oltre l' uso necessario personale, una parte eziandio d'industria, e in dominicali, che contengono par-

tecipazione a' frutti e al dominio del fondo. E per gli art. 12, 13 e 14 delle Istruzioni memorate si dichiarano le diverse specie di essi usi. « Alla prima classe appartengono il pa- » scere, l'acquare, il pernottare, coltivare » con una corrisposta al padrone, legnare per » lo stretto uso del fuoco e degli strumenti » rurali per edifizii, cavar pietre o fossili di » prima necessità, occupare suoli per abita- » zioni. Alla seconda appartengono, oltre gli » usi sudetti, anche gli altri di utilità, come » legnare indistintamente, raccorre ghiande » cadute o castagne, pascerle per uso pro- » prio col padrone, sia in tutto sia in parte » del demanio, scuoterne anche i frutti pen- » denti, immettervi gli animali a soccio, cuo- » cere calce per mercimonio, essere preferito » a' compratori stranieri nella vendita o con- » sumo de' frutti del demanio. Alla terza classe » appartengono il fare piante ortalizie senza » prestazioni, seminare grano per uso pro- » prio o marzatici indistintamente senza cor- » risposta, o con una così visibilmente tenue » che mostri di essere una semplice ricogni- » zione della signoria feudale, partecipare del » diritto di fida o diffida, dove questa esi- » steva, o della utilità de' terraggi o delle » coverte e de' frutti che si vendono, fissare » in ogni anno la corrisposta che i cittadini » debbono pagare al padrone diretto per le

» ghiande, castagne e simili (1). Sicchè secondo l'esposte norme legislative gli usi civici essenziali risguardano lo stretto uso personale necessario al mantenimento de' cittadini, e gli utili comprendono anche una parte d'industria.

Posti questi principii agevolmente si osserva che il diritto di raccogliere legna per farne carboni e venderli, costituisce essenzialmente un uso civico utile. Di vero secondo i principii della scienza dell'Economia politica le ricchezze si compongono dalle cose che hanno valore, il quale si fonda sulla loro utilità, e però la produzione propriamente consiste nella creazione della utilità de' diversi obbietti, e viene misurata dal prezzo di essi, quando si stabilisce, mediante il libero conflitto delle umane convenienze. Nondimeno debbesi por mente che molte cose necessarie al nostro uso, la natura le produce da se sola, senza il concorso dell'uomo, come l'aria, l'acqua, la luce ec., le quali quantunque fossero essenziali alla umana esistenza, pure perchè ognuno n'è abbondantemente provveduto non hanno un valore permutabile. Ma molte altre cose non potrebbero aversi, senza che le opere della natura non fossero ajutate dalla indu-

(1) Veggansi gli art. 11, 12, 13, e 14 delle Irtruzioni del 10 marzo 1810.

stria dell' uomo, la quale prende il nome di agricoltura, quando riceve i prodotti naturali; e d' industria manufattrice, allorchè separa, riunisce o da nuove forme ad essi prodotti; e di commercio, ove venghiamo ad essere provveduti di quelli oggetti dei nostri bisogni, che si trovano lontani da noi. Sicchè ponendo mente alle disposizioni degli art. 11 e 12 delle Istruzioni del 10 marzo 1810 intorno alla definizione degli usi civici essenziali, chiaramente si osserva di esercitarsi essi unicamente su quelle cose che la natura da, e che non ricercano l' industria dell' uomo, ovvero che sono soltanto il prodotto dell' agricoltura, e per l' opposito gli usi utili comprendono nel loro esercizio intrinsecamente una parte d' industria agricola, manufattrice o commerciale. L' uso di raccogliere legna, per farne carboni e venderli contiene l' esercizio di una industria simultanea, di arte e di commercio, avvegnachè non pure si viene a dare novella forma a' prodotti della natura, per adattarli a' nostri bisogni, ma anche si cerca, mediante la vendita di avvicinarli a' consumatori, nel che propriamente sta il commercio, e poichè gli usi essenziali non risguardano, secondo la intenzione e le parole delle nostre leggi amministrative soltanto i prodotti naturali o dell' agricoltura, così l' uso civico, di che teniamo discorso, debbesi considerare utile. Inol-

tre secondo le norme delle Istruzioni del 1810 gli usi essenziali risguardano lo stretto uso personale necessario al mantenimento de' cittadini, e però hanno a fine la satisfazione de' bisogni degli usuarii, e non già l' esercizio di una industria, la quale informa l'uso di far carboni per venderli.

Gli art. 12 e 13 delle Istruzioni del 1810 si occupano dell' uso di legnare, sì quando enumerano le diverse specie degli usi essenziali, che utili, dichiarando della prima classe l' uso di legnare per lo stretto uso del fuoco e degli strumenti rurali per edifizii, e della seconda quello di legnare indistintamente, e però la facoltà di legnare, per far carboni e venderli, non tenendo allo stretto uso del fuoco e degli strumenti rurali per edifizii, evidentemente si osserva di costituire un uso civico utile. I principii da noi esposti sul quesito proposto vennero ampiamente ritenuti in un Sovrano Rescritto de' 4 giugno 1847, dichiarandosi solennemente, che l' uso di vender legna e di carbonizzare pertenga alla classe degli utili. Le parole di questo atto Sovrano sono le seguenti.

» Con Sovrano Rescritto del 14 giugno 1844
» S. M. si degnava approvare l' avviso prof-
» ferito da cotesta G. Corte de' Conti in data
» del 23 settembre 1843 nella causa di scio-
» glimento di promiscuità tra il Comune di

» Niscemi e i signori Cavaliere Lella , Cava-
» liere Castronuovo , D. Giuseppe Musarac-
» chio , Duchessa d'Evoli e Mondragone per
» i varii usi esercitati da quelli comunisti
» negli ex feudi ad esse parti appartenenti ,
» se non che quanto alla natura degli usi di
» carbonizzare e vender legna diffinendoli
» nella sua sapienza siccome usi utili e non
» già essenziali. Si degnava soggiungere che
» dovesse la Consulta di Sicilia decidere nella
» causa per l'applicazione. Al che avendo la
» lodata Consulta adempito , la M. S. confor-
» mandosi al parere della medesima , si è ora
» degnata ordinare. 1. Che non sia luogo ad
» ammettere alcun provvedimento sulle varie
» domande presentate dai possessori degli ex
» feudi di Vituso , Carrubbe , Pisciotto, Arc-
» ca , Ulmo e Foratto nei loro rispettivi re-
» clami pervenuti alla Consulta. 2. Che di-
» chiarato l'uso di vender legna e di carbo-
» nizzare nei suddetti ex feudi esercitato dai
» Niscemesi appartenere alla classe degli utili,
» si compensi col quarto unicamente della
» parte di ciascuno ex feudo , la quale co-
» stituisce il demanio serviente soggetto al-
» l'uso di legnare , e se n'esegua il distac-
» co per assegnarsi in proprietà al Comune
» di Santa Maria di Niscemi. 3. Finalmente
» che per aver effetto cotesto distacco , resti
» a cura dell'Intendente della provincia, che

» un perito di fiducia con la contradizione
» delle parti esegua la misurazione della su-
» perficie del demanio sudetto di ciascuno
» ex feudo, per conoscersi la rispettiva quan-
» tità , sulla quale debbe assegnarsi la quarta
» parte al Comune.

QUISTIONE XIV.ª

ESTINTO UN COMUNE NEI TEMPI DELLA FEUDALITÀ, I DIRITTI DEL MEDESIMO SU I DEMANII DEL FEUDO PASSARONO ALLO STATO, OVVERO SI SPENSERO A PRO DEL FEUDATARIO?

SOMMARIO.

Indicazione del modo, con cui si estinguono le città. Estinto un Comune, i beni di esso patrimoniali e demaniali, divengono vacanti, e si pertengono allo Stato. Dimostrazione di questo assunto. Pei demanii feudali nondimeno, gli usi civici delle popolazioni, si spegnevano a pro dei feudatarii. Esplicamento di questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. Ritornata in vita l' Università, risorgevano i diritti civici dei cittadini di essa su i demanii del feudo. Dimostrazione di questo assunto. Dopo l' abolizione della feudalità, la estinzione di un Comune, fa passare allo Stato i diritti del medesimo su i demanii ex feudali. Esame di questo argomento, fatto coi principii della scienza del diritto amministrativo.

La vita delle città non si estingue come quella delle persone, giacchè sorge da elementi distinti infra essi, coordinati in guisa, da comporre la consociazione del corpo civile, il quale si assimila al naturale, che non lascia di essere sempre lo stesso, quantunque le parti che lo costituiscono andassero soggette a mutamento, rimanendone sempre una la specie. Nondimeno estinte le parti necessarie alla esistenza del corpo morale, ovvero finita la ra-

gione determinante del medesimo, per guisa che gli abitanti non potessero più consociarsi, debbesi intendere estinto l'ente giuridico, come parimenti finisce quante volte venga tolta la comunanza del diritto. Ove poi due città si riunissero insieme, allora non si estinguono i loro originarii diritti, ma si vengono a comunicare, come parimenti dividendosi un Comune in più parti, i diritti del medesimo debbonsi ripartire equamente fra le novelle associazioni sorte (1). Estinto un Comune i beni del medesimo patrimoniali e demaniali divengono vacanti e senza padrone mancando il soggetto che possa rappresentare il diritto, e per l'art. 464 delle leggi civili, conformemente all'art. 539 del codice civile francese, si pertengono allo stato, e le stesse disposizioni venivano statuite con la Costituzione di Guglielmo I. *dohanae de secretis*, e colle leggi 1 ed ultima del Digesto *de success. edict.*, e colle leggi 1 e 4 del Codice *de bon. vacant.* Nè può dirsi che i demanii comunali costituendo una proprietà pubblica dei Comuni, perchè destinati agli usi civici dei loro abitanti, non vengano compresi in queste disposizioni, perchè sciolto il vincolo sociale che unisce i cittadini al Comune, vengono ad aver termine gli usi civici delle po-

(1) Veggasi Grozio *de iure bell. et pac.* lib. 2 cap. IX. *Quando imperia, vel dominia desinant.*

polazioni, i quali si esercitano non già per un diritto individuale di proprietà, ma in vece con la qualità pubblica di cittadino di un determinato Comune, e però con la estinzione del medesimo i demanii universali divengono vacanti e senza padrone, e si pertengono allo Stato.

Ma nondimeno quanto ai demanii feudali le teoriche esposte non possono avere applicabilità, avvegnachè i beni del feudo di qualunque natura, erano interamente distinti da quelli dei Comuni. In effetto i beni patrimoniali delle città sono nel dominio di esse, e le rendite che se ne ritraggono, vengono destinate a soddisfare i diversi bisogni pubblici; e i demaniali parimenti sono nella proprietà del Comune, ma aperti agli usi civici degli abitanti del medesimo. Per l'opposito i demanii feudali erano realmente nel dominio del feudatario, quantunque aperti agli usi degli abitatori del luogo, e però sono diversi dai demanii comunali, ed estinto il Comune, i diritti civici delle popolazioni non passono allo stato, e in vece si spengono a pro dei feudatarii. Nè può dirsi che gli usi civici delle persone su i demanii del feudo rappresentano una parte della proprietà di essi, e quindi sciolto il vincolo di società tra le persone e i Comuni, debbesi intendere mancato l'ente morale, che rappresenta il diritto, il quale

passa allo Stato. Di vero nei tempi della feudalità doveansi distinguere come due cose essenzialmente diverse il feudo e il Comune, avvegnachè il primo era una istituzione politica fatta per riunire le relazioni delle persone nello stato, e teneva allo stabilimento della società generale, e per l' opposito i Comuni allora, come oggi giorno, sono delle società minori, destinate a soddisfarei bisogni pubblici più semplici degl' individui, e però nessuna relazione si aveano i feudi colle Università, e l' estinzione degli uni, non traeva seco quella delle altre. Gli usi civici delle popolazioni su i demanii feudali, non costituivano indubitatamente una proprietà, come nè anche le costituivano su i demanii universali, perochè essi usi non sono delle servitù prediali discontinue, ovvero dei diritti di uso che formano uno smembramento del diritto dominicale, ma in vece nascono dalle relazioni pubbliche che univano gli abitanti del feudo alla persona del feudatario. E però estinto il Comune, per guisa che non rimanga nessun componente di esso, debbonsi intendere estinti gli usi civici a pro dei feudatarii, giacchè la proprietà dei demanii era inerente al feudo col peso degli usi civici, e mancate le persone per porli in atto, la proprietà diveniva necessariamente libera ed immune da ogni peso.

Ma nondimeno è a porsi mente che ritor-

nata in vita l'Università, risorgevano naturalmente i diritti civici dei cittadini di essa sul demanio del feudo, avvegnachè i diritti in generale che dipendono da una qualità pubblica di qualsiesi genere, non vanno soggetti a prescrizione, la quale unicamente opera l'estinzione dei diritti privati. Nè può dirsi che finito una volta il Comune, cessi ogni diritto nei suoi abitanti, e però colla rinnovazione del medesimo, non può risorgere un diritto già compiutamente estinto. Di vero allo esercizio degli usi civici è indifferente la considerazione delle persone, avvegnachè li pongono in atto i cittadini, e con tale qualità pubblica, la quale può sempre risorgere, anche quando si fosse una volta interamente estinta, perchè nasce intrinsecamente dalle relazioni fra i due estremi della proprietà pubblica da una banda, e dall'altra della qualità di cittadino di un Comune. Il primo estremo, ossia la esistenza del demanio feudale non si era mai estinto, e l'altro con la rinnovazione della Università risorge, giacchè non può nè anche concepirsi la esistenza di una città, senza le persone, che la compongono e i rapporti che uniscono l'ente morale a' suoi membri.

Stabilito il principio di doversi intendere estinti a pro de' feudatari i diritti civici delle popolazioni, quando fosse finita l'Università, conviene ora osservare, che questa teorica

aveva luogo sotto l'impero del reggimento feudale, ma dopo l'abolizione del medesimo, debbesi ritenere, che l'estinzione del Comune fa passare allo stato i diritti del medesimo su i demani ex feudali. In effetto per la legge eversiva della feudalità de' 2 agosto 1806 si dispone con l'art. 15, che i demani pertinenti agli aboliti feudi restavano a' possessori, e le popolazioni egualmente conservavano gli usi civici e tutti i diritti che possedevano su i medesimi, fino a che non si fosse ordinata la divisione proporzionata al diritto, o ai diritti rispettivi. Per la legge del 1.° settembre 1806 e coi Decreti degli 8 giugno 1807 e 3 dicembre 1808, e colle costruzioni del 10 marzo 1810 si dispose la partizione dei terreni demaniali del Regno, fermandosi la separazione in massa de' medesimi tra i padroni di essi, e i Comuni per gli usi che questi vi rappresentano. Sicchè oggigiorno gli usi civici delle popolazioni hanno cambiata natura, e si sono convertiti in un diritto di dominio sulle terre dei demani dell'ex feudo, le quali poi debbono assegnarsi in libera proprietà a' cittadini, mediante la prestazione di un annuo canone a pro dei Comuni; e però la estinzione de' medesimi, fa finire le persone morali, che rappresentano il diritto dominicale de' beni, i quali divenendo vacanti e senza padrone, si pertengono allo stato, a norma dell'art. 464 delle leggi Civili.

QUISTIONE XV.ª

LE ORDINANZE DE' COMMESSARII REGII O DEGL'INTENDENTI, PER LA DIVISIONE DELLE TERRE DEMANIALI GIÀ ESEGUITE ALL' EPOCA DELLA PUBBLICAZIONE DEL DECRETO DE' 20 GENNAIO 1814, DOVEANO, OVVER NO ESSERE INTIMATE, GIUSTA IL DISPOSTO DI ESSO DECRETO?

SOMMARIO.

Pel Decreto de' 20 gennaio 1814 si prescrive la necessità della notificazione, innanzi l' epoca del primo marzo di detto anno, perchè fossero valide le ordinanze dei Commessarii Regii e degl' Intendenti, per la divisione delle terre demaniali. Le ordinanze soggette a notificazione erano quelle, che emesse in contumacia, non si trovavano eseguite all' epoca del Decreto de' 20 gennaio 1814. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della materia, e le disposizioni stesse del Decreto del 1814. Esposizione di un Sovrano Rescritto de' 15 febbraio 1817, il quale dichiara il senso vero del Decreto del 20 gennaio 1814 sulla materia.

Pel Decreto de' 27 dicembre 1811 si dispose di dover cessare con l' anno 1811 le funzioni dei Commessarii Regii per la divisione de' demanii, tranne quello della provincia di Basilicata, e le partizioni demaniali non ancora eseguite e le controversie pendenti per l' esecuzione delle decisioni della Commessione feudale vennero affidate agl' Intendenti delle provincie colle stesse facoltà concedute a' Regii Commessarii coi Decreti de' 23 ottobre 1809

e de' 3 luglio 1810. E per l' art. 3 del Decreto memorato del 1811 si prescrisse, che l' esecuzione delle ordinanze dei Commessarii dovesse essere fatta da' Sottintendenti de' Distretti, potendo nondimeno gl' Intendenti delegare l' esecuzione di qualche affare particolare ad uno de' Consiglieri d' Intendenza, ovvero riservarla direttamente alla propria cognizione. Col Decreto de' 20 gennaio 1814 si statuì che tutte le ordinanze de' Commessarii Regii stabiliti per la divisione delle terre demaniali o degl' Intendenti che ai medesimi successero, purchè fossero state emesse nel tempo rispettivamente definito col Decreto de' 27 dicembre 1811, o con altre disposizioni susseguenti, e non si trovassero notificate alle parti in danno delle quali la divisione è disposta, le stesse sia il demanio Reale, sia altra pubblica amministrazione, ovvero particolari possidenti, si dovranno dagli attori, e da ognuno cui la esecuzione interessa, notificare innanzi l' epoca del primo marzo 1814. Finito questo tempo, senza che fosse seguita la notifica, ovvero non nelle forme legali, l' ordinanza sarà riputata nulla e priva di qualunque effetto. Sicchè per effetto di questo Decreto del 1814 si prescrive la necessità della notificazione innanzi l' epoca del primo marzo di detto anno, perchè fossero valide le ordinanze dei Regii Commessarii e degl' Intendenti per la divisione delle terre demaniali.

Nondimeno conviene distinguere, a mente del Decreto memorato, che le sole ordinanze soggette a notificazione sono quelle, che emesse in contumacia, non si trovavano eseguite all'epoca del medesimo. Di vero la esecuzione già data ad una sentenza o decisione di qualunque natura compie interamente tutto il periodo giudiziario, avvegnachè i giudizii comprendono secondo i principii generali del rito quattro parti, cioè la dimanda, la istruzione, la sentenza e l'esecuzione di essa, e però dopo eseguita una decisione, non può assolutamente venir la stessa dichiarata nulla, essendosi pienamente compiuto il piato giuridico. Innanzi l'esecuzione data alle ordinanze dei Regii Cómmessarii o degl'Intendenti, potevasi per ragioni d'interesse generale comandare che divenissero le stesse nulle e prive di effetti legali, ove non fossero state notificate in un termine stabilito, perchè non ancora si era consumato il corso del giudizio, ma dopo che si è posta in esecuzione la decisione, allora compiuto l'atto giuridico in tutte le sue parti, ripugna interamente alla natura delle cose di dichiararne la nullità, quante volte non si adempisse ad una forma di procedimento. I principii da noi esposti sono conformi alla lettera e alla intenzione del Decreto dei 20 gennaio 1814, il quale statuisce la necessità della notificazione soltanto per le or-

dinanze non ancora eseguite, come venne anche solennemente dichiarato in un Rescritto Sovrano dei 15 febbraio 1817 concepito nei seguenti termini. « Si era promosso il dubbio
» se il Decreto de' 20 gennaio 1814 relativo
» alla notifica di alcune ordinanze emesse in
» materia di divisione di demanii fosse appli-
» cabile indistintamente a tutte le ordinanze
» eseguite o non eseguite. Io l' ho proposto
» a S. M. per non lasciare alcuna incertezza
» su di un articolo di tanta importanza nel
» Consiglio de' 29 del prossimo scorso gen-
» naio. La M. S. ha considerato che il detto
» Decreto ebbe principalmente in mira di fis-
» sare un termine per la risoluzione delle con-
» troversie fra i Comuni e il Regio demanio,
» nelle quali si era sovente proceduto in con-
» tumacia di questo; che tali controversie per
» effetto di posteriori disposizioni Sovrane deb-
» bono essere definite a norma delle leggi vi-
» genti, e che il detto Decreto secondo i prin-
» cipii del dritto comune e la conseguente in-
» terpetrazione datagli dall' autorità che era
» incaricata di farle eseguire , non poteva
» comprendere le ordinanze che si trovavano
» già eseguite, e che in conseguenza l' enun-
» ciato dubbio debb' essere risoluto colle mas-
» sime del dritto comune, e quindi a' termini
» dell' art. 156 del codice di procedura ci-
» vile provvisoriamente in vigore. In conse-

» guenza ha Sovranamente dichiarato che le
» disposizioni contenute nello enunciato De-
» creto de' 20 gennaio 1814 sono applicabili
» alle sole ordinanze, le quali emesse in con-
» tumacia , non si trovavano eseguite all' e-
» poca del Decreto medesimo, e che per que-
» ste sole ordinanze le autorità incaricate del-
» la divisione de' demanii debbono uniformarsi
» al codice di procedura provvisoriamente in
» vigore (1).

---

(1) Le dichiarazioni contenute nel Rescritto de' 15 febbraio 1817 sono uniformi alle spiegazioni precedentemente date al Decreto de' 20 gennaio 1814 dal Ministro dell' Interno con Ministeriale de' 9 febbraio 1814. Veggasi la detta Ministeriale nel Repertorio amministrativo del Barone Petitti vol. 1, pag. 709 quarta edizione.

QUISTIONE XVI.ª

LE CONTROVERSIE CHE POSSONO SORGERE NELLA COMMUTAZIONE IN DANARO DELLE RENDITE EX FEUDALI, E NELLA RICOMPRA DI OGNI ALTRA RENDITA PERPETUA, SONO DI COMPETENZA DEL POTERE GIUDIZIARIO, OVVERO DEL POTERE AMMINISTRATIVO ?

SOMMARIO.

Per la legge abolitiva dei feudi de' 2 agosto 1806, gli ex baroni acquistarono il diretto dominio, e la piena facoltà di disporre de' beni già feudali, dandosi nondimeno a' possessori delle terre gravate di prestazioni, il diritto di commutarle in canoni pecuniarii e di redimerle. Dimostrazione della utilità economica di questi stabilimenti legislativi. Il Decreto de' 20 giugno 1808 fermò questi principii, i quali furono meglio posti in atto, mediante il Decreto de' 17 gennaio 1810. Esposizione di taluni articoli del Decreto de' 17 gennaio 1810. Le quistioni che possono sorgere tra gli ex feudatarii e i possessori de' fondi soggetti alle prestazioni, formano obbietto della giurisdizione delle autorità giudiziarie. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. Le nostre leggi amministrative, ritengono i principii della scienza, dichiarando competenti le autorità giudiziarie per queste materie. Esame di questo argomento.

La legge abolitiva della feudalità dei 2 agosto 1806 dispone che tutti i diritti e rendite e prestazioni territoriali, così in danaro come in derrate, saranno conservate e rispettate come ogni altra proprietà, riservandosi non-

dimeno di provvedere per quelli diritti e prestazioni pregiudizievoli all' agricoltura, con farli redimibili a pro de' contribuenti colla surrogazione di canoni in danaro. E per gli art. 19 e 20 della legge memorata si dichiarò che i suffeudi restavano parimenti aboliti, ma le adoe e qualunque prestazione suffeudale, che solea pagarsi a' possessori dei feudi principali, rimanevano conservate colla qualità di censi riservativi, soggetti ad essere ricomprate in danaro a giusto prezzo da definirsi, e tutti i redditi feudali in danaro o in generi che si contribuivano per le tenasie, qualunque n' era l' origine, da' possessori dei fondi, parimenti si conservarono, sottoponendosi alla stessa facoltà di ricomprarsi in danaro (1). Sicchè per effetto della legge abolitiva della feudalità gli ex baroni acquistarono il diretto dominio, e la piena facoltà di disporre di tutti i beni già feudali, con la limitazione soltanto di dare a' possessori delle terre gravate di prestazioni, il diritto di commutarle in canoni pecuniarii e di redimerle, nel fine di far prosperare l' agricoltura ed evitare lo smembramento dei diritti dominicali, a cagione de' gravi danni che reca all' economia generale del Regno. I redditi feudali perpe-

---

(1) Veggansi gli art. 12, 19 e 20 della legge de' 2 agosto 1806.

tui denominati quinte , settime , none , decime , undecime , o altra parte de' frutti raccolti recano gravi danni alla prosperità dell' agricoltura , egualmente che le prestazioni esatte in ragion di semina sotto nome d' intera o mezza covertura ; come anche il diritto esercitato dagli ex baroni, sia con proprii animali , sia precedente fida con gli altri , di far pascere l' erba ne' terreni de' privati, a titolo di colonia o di servitù. Il Decreto de' 20 giugno 1808 seguendo i giusti principii della pubblica economia, permise ai possessori di fondi gravati di prestazioni a pro degli ex feudatarii di tramutarle in canoni pecuniarii , i quali possono anche riscattarsi ; e per altro Decreto dei 17 gennaio 1810 si recò compimento a' regolamenti annunziati col Decreto del 1808 per la commutazione in danaro delle rendite ex feudali, e per la ricompra di ogni rendita perpetua.

Per gli art. 1, 2, 3, 4 e 5 del Decreto del 1810 si statuiscono le seguenti disposizioni. « La facoltà di commutare in danaro » le rendite ex feudali concedute a' debitori » col Decreto de' 20 giugno 1808 avrà luogo » per tutte le rendite ex feudali perpetue , » qualunque ne sia l' origine. Vi sono com» presi gli estagli perpetui , i canoni e le » prestazioni enfiteutiche, i redditi e le pre» stazioni di ogni colonia perpetua , e qua-

» lunque rendita perpetua ex feudale, secondo
» la dichiarazione del presente Decreto. Sono
» presunte ex feudali tutte le rendite esatte
» dagli ex baroni , o dagli aventi causa da
» essi , per fondi siti fra i confini degli an-
» tichi ex feudi. Il Decreto dei 20 giugno
» non è applicabile alle sole rendite e pre-
» stazioni fondiarie dipendenti da concessioni
» di fondi privati e allodiali fatte con pub-
» bliche scritture. Tranne questa pruova, ogni
» altro argomento è dichiarato incapace a di-
» mostrare *la* qualità burgensatica delle ren-
» *dite* che si pretendessero esenti dalla re-
» gola stabilita col presente Decreto. Le ren-
» dite e prestazioni ex feudali in danaro e
» quelle in generi di qualunque natura, così
» prima , come dopo la loro commutazione ,
» tranne i soli canoni enfiteutici, non potranno
» esigersi se non colla qualità di censi riser-
» vativi de' fondi da' quali dipendono. Come
» tali esse costituiranno l' unica riserva degli
» antichi diritti degli ex baroni, abolito ogni
» altro diritto ed ogni altra prerogativa sino-
» ra esercitata. In conseguenza dell' art. pre-
» cedente è abolita ogni devoluzione, sia per
» coltura non fatta, sia per attrasso delle pre-
» stazioni dovute , sia per morte dei conces-
» sionari senza legittimi successori. Restano
» bensì salvi agli ex baroni tutti i diritti che
» nascono dalla natura del censo riservativo,

» tanto su i frutti, quanto sul prezzo del fondo
» redditizio per la riscossione delle rendite
» delle prestazioni solite. Non sono compresi
» nella disposizione dell' articolo precedente,
» i canoni e le prestazioni enfiteutiche, per
» per le quali dovranno osservarsi la natura
» e le leggi de' contratti. Si avranno per en-
» fiteutiche quelle sole rendite e prestazioni,
» che nascono da pubbliche scritture, esclusa
» ogni altra pruova di equipollenza ».

Dalla sposizione de' diversi regolamenti legislativi sulla materia, agevolmente si viene in cognizione, che la commutazione in danaro delle rendite ex feudali, e della ricompra di ogni altra rendita perpetua risguarda unicamente le private relazioni tra gli ex feudatari e i possessori dei fondi soggetti alle prestazioni, e però le controversie di ogni genere che possono sorgere, formano essenzialmente obbietto della giurisdizione delle autorità giudiziarie. Nè può dirsi, che la commutazione in danaro delle rendite ex feudali tiene ad un fine d' interesse generale, ossia alla prosperità dell'agricoltura, avvegnachè nelle materie giurisdizionali, bisogna por monte all' obbietto speciale, sul quale debbesi provvedere, per diffinire la competenza delle autorità dello Stato, mentre nel fine ultimo di tutte le umane legislazioni, si rinviene sempre una utilità generale. E poichè le leggi sulle commutazioni

in danaro delle rendite ex feudali riflettono la prosperità dell' agricoltura, mediante la libertà delle private proprietà, così chiaramente si osserva, che trattandosi di porre in atto un ordine di leggi, limitato a regolare la proprietà dei privati, debbano procedere i giudici civili, per le controversie che si presentano, essendo del tutto estranee alle funzioni dell' amministrazione diretta e del contenzioso di essa.

Il Decreto de'17 gennajo 1810 ampiamente ritiene le teoriche da noi esposte, dichiarando di competenza delle autorità giudiziarie le quistioni intorno alle commutazioni in danaro delle rendite ex feudali, come chiaramente si statuisce con gli articoli 14, 15 e 16 del medesimo, commettendosi a' giudici di Circondario di sentenziare in simili materie, con l'appello al tribunal Civile della provincia; e le stesse disposizioni si rinvengono anche nelle Istruzioni approvate col Decreto de'10 marzo 1810 e in tutte le altre leggi sulla materia.

Nè può allegarsi, che dopo la pubblicazione della legge del 21 marzo 1817, la quale ferma i limiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, ne' rapporti col contenzioso giudiziario, debbansi intendere mutate le norme legislative sulla materia, statuite col Decreto de' 17 gennajo 1810. Di vero la legge del 1817 dichiara di competenza del con-

tenzioso amministrativo le controversie, che cadendo sopra oggetti dell'amministrazione pubblica compromettono l' interesse governativo di essa, ne' rapporti coi diritti privati; e per l' art. 4 di questa legge si considerano oggetti dell' amministrazione pubblica le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno; e le istituzioni e le forme dirette a conservare l' integrità e la destinazione di esse. Le commutazioni in danaro delle rendite ex feudali e le ricompre di ogni altra rendita perpetua non riflettono in alcun modo l' interesse governativo dell' amministrazione, e in vece quello limitatamente della proprietà dei privati, che viene rappresentato dagli ex feudatari da una banda, e da' possessori delle terre dall' altra, e però mancano essenzialmente gli elementi costitutivi del giudizio amministrativo, a mente della legge de' 21 marzo 1817.

QUISTIONE XVII.ª

POSSONO OVVER NO ACQUISTARSI LE COLONIE PERPETUE SU I DEMANII REGII ?

SOMMARIO.

Il fondamento dello acquisto del diritto di colonia perpetua si è la prescrizione ; e ne' demanii feudali esso si acquista con la coltivazione decennale. Dimostrazione di questo assunto. I diritti di colonia perpetua non hanno luogo su i demanii comunali. Esplicamento scientifico di questa materia. I demanii Regii sono di loro natura imprescrittibili, perchè aperti agli usi civici delle popolazioni. Dimostrazione di questo assunto. I demanii Regii non vanno soggetti alle colonie perpetue. Esplicamento di questa materia, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo.

Il diritto di colonia perpetua ha meritato in tutti i tempi il favore delle leggi, perchè tende alla prosperità generale dello Stato, mediante il miglioramento delle terre e l' augumento del numero de' proprietarii (1). Il fondamento dello acquisto del diritto di colonia perpetua si è la prescrizione, e poichè ne'demanii feudali, il cittadino ha un diritto proprio di seminare, inerente alla qualità pubblica di cittadino di un Comune, si è costan-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di diritto amministrativo volume 1. Lezione XVIII. pag. 244 e seguenti, dove ampiamente abbiamo discorsa la materia delle colonie perpetue.

temente ritenuto nell' antica e nella novella giurisprudenza amministrativa del nostro Regno, che a prescrivere un tale diritto fosse bastevole la coltivazione decennale. Che anzi questo sistema di giudicare de' Collegii del contenzioso amministrativo de' domini di quà dal Faro, venne elevato a legge ne' domini della Sicilia, per effetto dell' art. 18 delle Istruzioni approvate col Real Decreto degli 11 dicembre 1841.

I demanii comunali, i quali sono nella proprietà de' Comuni e aperti agli usi civici degli abitanti de' medesimi, sono essenzialmente imprescrittibili, avvegnachè la prescrizione viene stabilita dalle leggi, per acquistare o perdere unicamente il diritto dominicale privato, e non può mai protrarsi alle proprietà pubbliche dello Stato e de' Comuni, le quali non formano l' obbietto delle disposizioni delle leggi civili, essendo unicamente regolate dalle leggi amministrative, indiritte a moderare le relazioni fra il Governo e i governati. La legge del 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile, seguendo sapientemente le orme delle leggi Romane e dell' antico nostro diritto patrio Napoletano a Siculo, dichiara non soggetti a prescrizione i demanii comunali. « Ogni » occupazione ed ogni alienazione illegittima » del demanio comunale è dichiarata abusi» va, a qualunque epoca l' una o l' altra ri-

» monti; essa non potrà in verun caso essere
» considerata come titolo di promiscuità, e
» sarà in ogni tempo improduttiva di alcun
» diritto o effetto. (Art. 176 della legge dei 12 dicembre 1816). Stabilita fondamentalmente nella legislazione amministrativa del nostro Regno la imprescrittibilità de' demanii universali, riesce assai agevol cosa d' intendere la ragione legale, per la quale non vanno soggette esse terre alle colonie perpetue, avvegnachè fondandosi i diritti di colonia in generale sulla prescrizione, ripugnerebbe essenzialmente alla natura delle cose di aversi sopra fondi pubblici imprescrittibili.

Il Decreto de' 3 dicembre 1808 con gli art. 14 e 35 riconobbe unicamente legittima la colonia perpetua ne' demanii feudali, dichiarando precaria quella fermata sopra i demanii comunali; e le stesse disposizioni troviamo statuite negli art. 28, 29 e 30 delle Istruzioni del 10 marzo 1810. « Laddove i de-
» manii ex feudali ed Ecclesiastici si trovas-
» sero tutti occupati da coloni perpetui ina-
» movibili, a norma dello art. 14 del De-
» creto de' 3 dicembre 1808, non si avrà a
» fare altro che stabilirvi i canoni, esisten-
» dovi già col fatto quella divisione che è
» l' oggetto della legge. Solo nei demanii co-
» munali non si considererà colonia, se non
» precaria; e tutto sarà rimesso in massa e

» diviso giusta l' art. 35 del citato Decreto.
» Saranno eccettuate le porzioni di demanio
» nelle quali il colono abbia immutato la su-
» perficie in meglio, e le migliorie sieno tali,
» che possano dirsi *fixae vinctae*. In questo
» caso tutto il migliorato resterà in porzione
» del colono, ancorchè il contingente sia mag-
» giore. Dove siavi stata fatta una fabbrica
» solamente , questa s' intenderà nel contin-
» gente del colono (1). Le Istruzioni fatte per
lo scioglimento delle promiscuità e la riparti-
zione de' demanii della Sicilia approvate col
Real Decreto degli 11 dicembre 1841 con
l' art. 31 fermano disposizioni uniformi a quelle
in vigore pei domini continentali. « Ne' de-
» manii comunali non si considererà colonia
» se non precaria , e tutto sarà rimesso in
» massa, e diviso giusta le norme delle pre-
» senti Istruzioni. Saranno eccettuate le por-
» zioni di demanii, nelle quali il colono ab-
» bia immutata la superficie in meglio, e le
» migliorie sieno tali, che possano dirsi fatte
» dalla mano dell' uomo e non dalla natura.
» In questo caso tutto il miglioramento nella
» divisione, sarà compreso nella porzione del
» colono col peso del canone da stabilirsi ,
» ancorchè il contingente sia maggiore. Dove

---

(1) Veggansi gli art. 28, 29 e 30 delle Istruzioni de' 10 marzo 1810.

» siavi stata una fabbrica solamente, questa
» s' includerà nel contingente che dovrà darsi
» al colono.

I demanii Regii come ampiamente osservammo nello esame di altra quistione sono nella proprietà dello Stato e aperti agli usi civici delle popolazioni de' Comuni, nel cui ambito territoriale sono situati, e però sono diversi da' fondi patrimoniali dello Stato, i quali danno una rendita, per sopperire alle pubbliche spese; per guisa che essi demanii non possono andar soggetti a prescrizione. In effetto le terre demaniali de' Comuni per le antiche e le novelle leggi vengono dichiarate imprescrittibili; e allo stesso modo debbono considerarsi anche i demanii Regii, i quali essendo destinati agli usi civici delle popolazioni, al pari de' demanii universali, non possono essere prescritti, avvegnachè i diritti in generale inerenti alla qualità pubblica di cittadino di un dato comune sono essenzialmente inalienabili, trovando il loro fondamento giuridico, non già sulla ragione umana, ma in vece sulla cittadinanza di un dato luogo, la quale non può per la natura delle cose essere per semplice volere privato in altri trasmessa; e poichè tutte le cose inalienabili sono anche imprescrittibili, chiaramente si scorge di non andar soggetti a prescrizione i demanii Regii. Le nostre leggi civili consentanea-

mente alle leggi Romane e alle antiche leggi del Regno, dichiarano con l' art. 2132 non soggette a prescrizione le cose fuori commercio, ed essendo i demanii dello Stato indubitatamente di questa natura, debbonsi ritenere imprescrittibili. Nè può dirsi che per l'art. seguente delle leggi memorate lo Stato va sommesso alle stesse prescrizioni de' privati, avvegnachè questa disposizione può applicarsi unicamente pei fondi patrimoniali dello Stato, e non già pei demaniali, ovvero per le dipendenze del demanio pubblico, le quali vengono regolate dalle leggi amministrative e non dalle civili.

Fermato il principio di essere i demanii Regii imprescrittibili, agevolmente si viene in cognizione di non andar essi soggetti a colonie perpetue, avvegnachè fondandosi queste sulla prescrizione, ripugna alla natura delle cose di acquistarsi sopra terre incapaci ad essere prescritte, e però debbonsi pienamente assimilare i demanii dello Stato a quelli dei Comuni nella parte relativa alle colonie perpetue, e reputarle sempre precarie, a norma dell' art. 29 delle Istruzioni del 10 marzo 1810. Nè può dirsi di doversi assimilare i demanii Regii alle terre demaniali de' feudi, nelle quali la coltivazione decennale delle medesime, genera nel coltivatore il diritto di colonia perpetua, perocchè nelle terre feudali il cittadino

ha un diritto proprio di seminare, che non nasce dalla semplice occupazione nè da convenzione, e però si è reputato sempre, che mediante lo stabilimento delle colonie perpetue ne' demanii feudali, si aggiunga al fine del miglioramento dell' agricoltura. Per l' opposito i demanii Regii sono nella proprietà dello Stato e destinati agli usi delle popolazioni, e però le colonie perpetue non pure lederebbero i diritti dominicali del medesimo, ma anche gli usi civici degli altri abitatori del luogo, i quali essendo di ragion pubblica e dovuti ad incerte e indeterminate persone, non possono essere immutati dal fatto della coltivazione decennale del demanio, la quale non può indurre la prescrizione. Ne' demanii feudali la colonia viene a sminuire il diritto dominicale del feudatario, e però viene riconosciuta dalle leggi; ma ne' demanii dello Stato e dei Comuni i diritti, che verrebbero acquistando i coloni offenderebbero direttamente gli usi civici delle popolazioni, i quali non possono essere immutati o modificati dalla coltivazione prolungata di una determinata parte del fondo pubblico dello Stato o del Comune.

QUISTIONE XVIII.ª

LE PRESTAZIONI NON GIUSTIFICATE DA TITOLO, CHE GLI EX FEUDATARI RISCUOTONO DAI COLONI PERPETUI DI UN DEMANIO EX FEUDALE, POSSONO OVVER NO RIDURSI ALLA DECIMA SOLTANTO DE' PRODOTTI DEL FONDO COLONICO?

SOMMARIO.

La estensione de' diritti de' feudatarii debbesi determinare colla norma della concessione del Principe e della investitura. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione storica de' diritti di colonia perpetua, secondo le leggi Romane, e i sistemi stabiliti ne' tempi del reggimento feudale. Le prestazioni non giustificate da titolo, che gli ex feudatarii riscuotono da' coloni perpetui di un demanio ex feudale, debbono sempre ritenersi, anche quando eccedessero la decima parte de' prodotti del fondo. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali del diritto, e con specialità di quelli del diritto feudale. Esposizione storica della materia, diretta a far conoscere di non essere stata in antico accolta una dottrina diversa. Esame storico delle leggi Romane su questo argomento. Ne' tempi posteriori al mondo Romano, le prestazioni territoriali non sono sempre state del decimo. Dimostrazione di questo assunto. Le leggi abolitive della feudalità hanno conservate le prestazioni territoriali anche ultra decimali. Esplicamento di questa materia. La parola decima debbe intendersi per qualunque quantità di prestazioni, che i possessori de' fondi sono obbligati a corrispondere. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione del Decreto de' 16 ottobre 1809 speciale per la provincia di Lecce, il quale ridusse al decimo le prestazioni di maggiore misura. Le prestazioni ultra decimali non contradicono i principii della giustizia universale e della pubblica economia. Dimostrazione di questo assunto.

I feudi si stabiliscono mediante la concessione del Principe e la investitura ; e la estensione dei diritti dei feudatarii debbesi determinare colle norme delle medesime, avvegnachè essendo il feudo un fatto , conviene che fosse provato da colui che lo allega con gli elementi stessi che lo fermano. La prescrizione vale ad acquistare il dominio delle cose fra privati, ovvero fra una nazione ed un'altra, ma non può in nessun caso applicarsi alle regalie dello Stato, le quali sono i mezzi coi quali il Governo provvede alla conservazione e al miglioramento della società, per guisa che diverrebbe una istituzione smembrata in se stessa e insufficiente ad aggiungere al suo fine, ove i pubblici poteri venissero pienamente ad altrui trasferiti, per effetto della prescrizione (1). Per applicazione di questi principii generali di diritto pubblico , agevolmente si viene in cognizione , come il *jus possidendi* , il quale *plurimum ex jure mutuatur* non ha luogo nella materia feudale , sia nelle relazioni fra il feudatario e il Principe, che nelle altre fra il primo e le Città , avvegnachè il feudo costituiva sotto l'antico ordine di cose una istituzione essenzialmente pubblica , che non poteva essere moderata dal diritto privato ; e

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo volume 1. Lezione I. pag. 29 e seguenti, dove ampiamente abbiamo dimostrato di essere inalienabili ed imprescrittibili i poteri del Governo.

però bene e sapientemente affermavano gli antichi feudisti, che nell' esercizio delle prerogative signorili il possesso doveasi considerare come un mero fatto e improduttivo di dritto. *Res, meri facti, sine ullo juris effectu.* Questi sani principii della scuola feudale venivano anche giustificati dalla presunta prepotenza de' baroni su i proprii vassalli, ritenendosi generalmente nella scienza e nel foro la massima. *Metus praesumitur, indebita servitia metu praesumuntur extorta.* Nè può dirsi che queste teoriche trovavano unicamente applicabilità pel possesso di quelli diritti feudali, che erano ristrettivi delle facoltà naturali delle persone e di quelli altri detti giurisdizionali lesivi delle Università che erano sommesse al feudatario, come la scuola rilasciata de' feudisti ha alcuna volta, senza alcun fondamento legale sostenuto, avvegnachè debbesi ritenere come principio fondamentale di dritto pubblico nella materia, che *a forma investiturae non esse recedendum*, così nelle relazioni tra il Principe e il feudatario, come in quelle che intercedevano tra quest' ultimo e le Università e le persone. Che anzi ponendo mente alla storia della nostra legislazione, troviamo costantemente infrenati gli abusi degli ex baroni, i quali col loro potere riducevano a difese le terre demaniali de' feudi, per guisa che la massima della inutilità del possesso nelle materie feudali, la troviamo specifica-

mente applicata alle proprietà comprese nell' ambito dal potere baronale. Le due costituzioni dell' Imperadore Federico II.° *Auctoritatem etiam bajulis et cum per partes Apuleae*, il Capit. *Item boves* di Re Carlo II.° D'Angiò, e le Prammatiche I.° *de salario* e II.° *de baronibus* rendono assolutamente indubitabili le teoriche esposte (1).

I demani feudali erano nella proprietà del feudatario e aperti agli usi civici degli abitanti del feudo, per guisa che la demanialità del territorio faceva di pieno dritto presumere l' esistenza degli usi degli abitani de' Comuni, i quali rappresentavano il dominio che un tempo le popolazioni avevano sulle terre date in feudo. I diritti di colonia perpetua hanno meritato sempre il favore delle leggi, perchè producono il miglioramento dell' agricoltura, e in Roma primamente si stabilirono ne' fondi vettigali e nelle terre deserte, e in seguito anche ne' fondi fiscali e patrimoniali, e per una legge dell' Imperadore Anastasio si statuì che il possesso di quaranta anni o con titolo o senza titolo de' fondi pubblici tribuiva il diritto di colonia perpetua (2), il quale

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo volume 1. Lezione XVIII. pag. 250 e seguenti.

(2) Veggasi sulla materia delle colonie perpetue l' ampia trattazione per noi fattane nella nostra Opera intitolata Corso di dritto amministrativo volume 1. Lezione XVIII. pag. 244 e seguenti.

essenzialmente si fonda sulla prescrizione, ossia su di un contratto tacito interceduto tra il proprietario e il colono. *Perpetua colonia*, dice acconciamente il Leisero, *est jus in re aliena*, *et perpetuo utendi legitimi temporis 30 vel 40 annorum possessione et uniformi praestatione, titulo ut plurimum nullo praevio quaesitum*. Nei demanii feudali i diritti di colonia sono stati universalmente ritenuti in tutte le nazioni di Europa, considerandosi come i mezzi legittimi da far ritornare le proprietà alla loro primitiva destinazione, con aggiungersi simultaneamente alla prosperità dell'agricoltura con una migliore e più solerte coltivazione, ponendosi parimenti la prescrizione a base di essi diritti di colonia nelle terre feudali. Nè può dirsi che essendo i fondi del feudo in generale di natura pubblica fossero imprescrittibili, avvegnachè gli abitanti del medesimo aveano un diritto proprio, inerente alla qualità pubblica di cittadino del Comune, di seminare il demanio feudale, e però lo stabilimento della colonia, non traendo nascimento nè dalla semplice occupazione, nè dalla convenzione, poteva legittimamente originare dalla prescrizione.

Fermata la vera indole dei diritti di colonia perpetua, riesce assai agevole cosa conoscere, che le prestazioni non giustificate da titolo, che gli ex feudatarii riscuotono

da' coloni perpetui di un demanio ex feudale, debbano sempre ritenersi, anche quando eccedessero la decima parte de' prodotti del fondo. In effetto le colonie perpetue si fondarono e mediante il possesso decennale del colono, , il consenso tacito dell' ex feudatario, per guisa che venivano stabilite dal solo fatto della coltivazione, la quale venendo esercitata, mediante una prestazione a pro del barone, maggiore della decima parte dei prodotti del fondo, non poteva questa sminuirsi, senza distruggere intrinsecamente la colonia medesima, giacchè il possesso decennale del colono, era stato permesso dal barone, con la prestazione maggiore del decimo, per guisa che la riduzione della medesima annullerebbe il consenso tacito del feudatario di far coltivare una parte determinata del demanio, e però allo stesso modo i fatti della coltivazione e della prestazione fermavano le relazioni giuridiche tra il feudatario e il colono, le quali venivano dimostrate dal possesso, nè potevansi scindere, senza annullarle, essendo elementi simultaneamente essenziali allo stabilimento della colonia. Inoltre è a porsi mente che i feudatarii aveano a loro favore la presunta legittimità della origine del censo, che nell' antica nostra classica scuola feudale si chiamava intenzione fondata, *intentio fundata*, ossia il dominio del suolo, e però il diritto di colonia

era stabilito sulla cosa altrui, *erat jus in re aliena constitutum* , e non puossi nè anche comprendere il concetto di essere abusivo il possesso del feudatario sulla propria cosa. Che anzi mediante la colonia perpetua, veniva indubitatamente limitato il diritto del barone sul suo demanio, perocchè in vece di essere aperto a' semplici usi civici degli abitanti del feudo, veniva occupato permanentemente da' coloni , mediante una prestazione al feudatario , la quale non costituiva un diritto novello per costui , nascente dal fatto della colonia , ma per l' opposito rappresentava uno smembramento dell' antica proprietà del demanio feudale ricevuta colla concessione del feudo e conservata col possesso, per guisa che il diritto acquistato dal colono perpetuo , con la prescrizione , non comprende la pienezza del demanio , ma unicamente la facoltà di seminarlo in un punto certo e determinato , mediante una prestazione al feudatario , la quale conservata col possesso, non ha bisogno di alcun titolo, per dimostrarne la quantità, e in vece quante volte il colono si faccia a pretendere di dover essere ridotta al decimo soltanto dei prodotti del fondo, debb' egli provare con titoli legittimi la dimanda che avanza, trovandosi il barone nel possesso del suo diritto.

Dalla sposizione di questi principii chiaramente si viene in congnizione di non essere

applicabili al caso in esame, le teoriche generali del diritto feudale da noi esplicate nel cominciamento della trattazione del presente quesito, di poter cioè i feudatarii pretendere i soli diritti compresi nella concessione del feudo e nella investitura, avvegnachè i censi, di che trattiamo, non sono allogati sulla proprietà altrui, per guisa che costituissero dei diritti meramente signorili proscritti dalla sana ragione de' feudi, ma in vece hanno luogo sul demanio feudale, e mediante il fatto della colonia perpetua, il quale essendo posteriore all'infeudazione e del tutto eventuale, non poteva essere preveduto dalla investitura. E poi fermandosi ordinariamente il contratto tacito della colonia, come acconciamente osserva il Leisero, senza titolo, ripugna alla natura delle cose, che il feudatario potesse giustificare con titoli la estensione di una prestazione eccedente la decima parte de' prodotti del fondo colonico.

Dimostrato di essere contradicente ai veri principii della scienza del diritto amministrativo la massima di doversi necessariamente ridurre alla decima parte de' frutti del fondo le prestazioni, che gli ex feudatarii riscuotono dai coloni perpetui dei demanii feudali, conviene ora intrattenerci sulla storia della materia, per venire in cognizione di non essere stata in antico accolta una dottrina diversa.

La decima dei prodotti de' fondi, che presso il popolo Ebreo la tribù di Levi, riscuoteva, la prima e la più grande fra le tribù d'Israello, perchè comprendeva il Sacerdozio dello antico testamento, non può essere invocata nella trattazione del quesito che ci occupa, perchè le prestazioni a prò dei feudatarii sulle terre coloniche hanno un' origine e un fine tutto diverso. Allorchè il popolo Romano conquistava una provincia s' impossessava di tutto il territorio, che si aggregava al demanio dello Stato, e diveniva una parte dell' agro pubblico di Roma, il quale in gran parte si lasciava al godimento degli antichi possessori, mediante una imposta certa pecuniaria, e dicevasi allora agro vettigale, ovvero mediante una prestazione proporzionata a' frutti e dicevasi agro decumano, ovvero *decumane* o *decumani* per dinotare la prestazione decimale, alla quale i fondi andavano soggetti, e i pubblicani destinati a riscuoterla (1). Il sistema Romano non può trovare applicabilità alla materia delle colonie perpetue, avvegnachè il detentore dell' agro pubblico era un semplice possessore, e però avea unicamente il godi-

(1) La legge Gonnica dichiarò soggetta la Sicilia anche prima della conquista fattane da' Romani al sistema delle decime come ci fa conoscere Cicerone nella quarta Verrina; e allo stesso modo si consideravano come provincie decumane la Sardegna, l' Africa, l' Egitto e la Siria, come attestano Cicerone, Livio e Plinio.

mento e non già il dominio della terra, e poteva essere rimosso dal suo possesso a semplice volontà dello Stato; per guisa che i vettigali stabili sull'agro pubblico debbonsi propriamente considerare come tributi di soggezione e di dipendenza verso il conquistatore, e non già come prestazioni dominicali nascenti dalle relazioni giuridiche su di una stessa terra del domino diretto e dell' utile. Che anzi anche ne' vettigali de' Romani non era sempre costante la misura decimale come ci attesta il nostro illustre pubblicista Gaetano Filangieri, il quale così discorre della decima su i prodotti del terreno. « Il Governo di Roma co- » nobbe l' ingiustizia di questa ripartizione. » Ed infatti allorchè mediante una prestazio- » ne , egli restituiva agli antichi proprietarii » delle nazioni soggiogate i loro fondi confi- » scati, egli regolava questa prestazione colla » maggiore o minore fertilità de' terreni. Tito » Livio nel libro 43, cap. 2.° ci assicura che » una porzione della Spagna pagava la de- » cima , ed un' altra la ventesima dei pro- » dotti del suolo ; e Igino ci dice che alle » volte questa prestazione giungeva alla set- » tima e qualche volta fino alla quinta (1). Ne' tempi posteriori al mondo Romano le

---

(1) Veggasi Filangieri Scienza della legislazione lib. 2, cap. 28 nota 2.

prestazioni territoriali non sono state sempre del decimo. Il Sismondi, il Leo e il Troja, il primo nella storia delle repubbliche Italiane, e gli altri nella storia del medio evo, ci fanno conoscere, che i coltivatori del XIII.° secolo pagavano la imposta chiamata *terraticum*, la quale era molto varia, e spessamente la sesta parte del ricolto delle biade e la terza del vino, e che debbe trarsi il nome di terziarii dato ad alcuni coloni dalla prestazione del terzo di ogni prodotto (1), e bene ed avvisatamente scriveva il nostro feudista Marino Freccia. « Unaquaeque provincia vi» vitur suis moribus, sive bonis, sive malis; » et minime sunt mutanda quae certam obser» vantiam habeant (2). Queste teoriche sono anche ritenute da tutti i nostri antichi scrittori sulla materia, e reputiamo convenevol cosa riferire l' autorità del dotto Capobianco nel Commento alla Prammatica XI.ª *de baron. Et consequenter ejusdem naturae solent esse bona, seu territoria demanialia baronis, quae ad perpetuam coloniam traduntur: nam concessionario de generali per consuetudine alienantur. Solum possessorianus infixum de solvenda parte, et quota fructuum, juxta*

(1) Veggasi Sismondi Storia delle Repubbliche Italiane cap. 2, Leo Storia del medio evo vol. 1, lib. 2, cap. 2, e Troja Storia del medio evo lib 2, pag. 27.

(2) Veggasi Freccia *de subfeudis* Author. 38.

solitum et regionis morem remanet; alii enim septimam, alii octavam fructuum partem, alii capacitatem seminis territorii reddunt; et debetur etiam de paleis dum dicantur in fructu. Et vulgariter dicti reditus terragia nominantur. Ed il Cardinale de Luca nel discorso 8.° *de decimis* n. 14 così discorre sulla materia. *Particulares agrorum ac praediorum domini et possessores videntur potius habere quoddam jus coloniae perpetuae; unde propterea teneantur baroni, non quia sit baro et magistratus saecularis, sed quia sit dominus directus bonorum, solvere recognitione, tanquam speciem portionis dominicalis in certa quota, quae in Regno Neapolis aliisque partibus decima diei solet pro quodam communi usu, non tamen ad istam quotam restricta est, cum varia sit pro locorum moribus et qualitate, et de quo vocabulo habetur in hoc proposito apud Anna Alleg. 94, de Franch. decis. 103, 117 e 124, Capib. de baron. tom. 2, cap. 74, Rovit. decis. 98; de Marin. resolution. 213 lib. 2, cum aliis de quibus discur. 36 de servit: et discurs. 8 ac etiam discur. 6 e 7 de decimis.* La giurisprudenza degli antichi tribunali supremi, del Sacro Regio Consiglio e della Regia Camera della Sommaria, non è stata mai uniforme nella definizione del quesito propostoci, non avendo sempre questi Consessi ri-

tenuta la decima per sola misura legittima ed esclusiva delle pr stazioni. Allo stesso modo i giudicati della Commessione feudale non presentano una costante uniformità; e il Procurator Generale presso la medesima nel 30 settembre 1814 rispondendo ad un dubbio dell' Intendente di Salerno, dichiarò che la riduzione alla sola decima non nasceva da una legge generale, ma da' soli giudicati della Commessione, i quali non potevano estendersi a' casi simili, e che solo per la provincia di Lecce queste riduzioni erano state fatte in forza del Decreto del 16 ottobre 1809 (1).

Le leggi abolitive della feudalità hanno conservato le prestazioni territoriali anche ultra decimali. La legge del 2 agosto 1806 con l' art. 12 dispone che i diritti, redditi e le prestazioni territoriali, così in danaro come in derrate saranno conservate e rispettate, come ogni altra proprietà. Le Università o i particolari che avranno diritto dedotto o non dedotto, per contendere tali proprietà, adiranno i tribunali competenti per la giustizia, facendosi solo riserba di provvedere per quei diritti e prestazioni pregiudizievoli all'agricoltura, con farli redimibili a favore dei contribuenti colla surrogazione de' canoni in dana-

(1) Veggasi la lettera del 14 agosto 1814 inserita nel supplemento al bullettino delle sentenze della Commessione feudale vol. 8, pag. 379.

ro, proibendosi espressamente qualunque novità di fatto. Un Decreto de' 20 giugno 1808, fatto in esecuzione dell' art. 12 della legge memorata del 1806, permette a' possessori di fondi gravati di prestazioni a pro degli ex feudatari di mutarle in canoni pecuniari e anche riscattarli. Le disposizioni di questo Decreto sono le seguenti. « Art. 1.° Tutte le presta-
» zioni e redditi già feudali perpetui, che per
» diritto di suolo, di servitù, o per qualun-
» que altro titolo si esigono su de' territori
» appadronati de' particolari, sia in propor-
» zione della estensione del terreno, o della
» semina, sotto il nome di covertura, mezza
» covertura, o sotto qualunque altro nome,
» sia in proporzione del frutto, come sono le
» quinte, le settime, le decime, le dodice-
» sime, le ventesime del raccolto, o altre pre-
» stazioni maggiori o minori dovuti agli ex
» baroni, i diritti di pascolo e di fida, che
» essi esercitano nei medesimi fondi, potran-
» no a richiesta dei contribuenti degli indi-
» cati redditi o dei possessori soggetti all' e-
» sercizio di tali diritti, o a richiesta di cia-
» scuno di essi in qualunque tempo, essere
» convertiti in canoni in danaro sul coacervo
» della rendita netta di un decennio, senza
» comprendere nel calcolo del coacervo qua-
» lunque spesa di trasporto de' generi a' ma-
» gazzini, o alle aje degli ex baroni—In man-

» canza di dati sicuri da ottener questo coa-
» cervo la riduzione in danaro sarà fatta per
» mezzo di un estimo giusto e legale. Le pre-
» stazioni ridotte in danaro nel modo prescrit-
» to nello articolo precedente, dovranno ri-
» guardarsi come surrogate alle antiche ter-
» ritoriali, e pagarsi nei tempi medesimi,
» ne' quali si sarebbe prestata la parte de' frut-
» ti, o l'erba, se la riduzione in danaro non
» fosse eseguita. Sì fatti canoni però conser-
» veranno la natura di censi riservativi, sino
» a che non sieno redimiti, secondo che sta
» ordinato nell'art. 4.° I redditi e diritti ter-
» ritoriali, ancorchè convertiti in danaro, a
» norma dell'art. 1.°, saranno tuttavia a pe-
» tizione delle parti soggetti allo esame della
» Commessione dei gravami, o di qualunque
» altro giudice competente. E qualora sieno
» dichiarati abusivi ed illegittimi, o ne sia
» diminuita la quantità, sarà abolita o dimi-
» nuita la prestazione in danaro. Tutte le pre-
» stazioni e diritti compresi nell'art. 1.° che
» saranno ridotti in canoni pecuniarii, e tutti
» i redditi che attualmente dagli ex baroni
» si esigono in danaro, sono dichiarati per-
» petuamente redimibili a petizione de' con-
» tribuenti, e di ciascuno di essi. Il capitale
» prezzo ne sarà ragguagliato al cinque per
» cento, senza detrazione alcuna di peso fon-
» diario. Con la fissazione di questa ragione

» s' intende compensato anche il diritto eventuale, che legittimamente abbiano gli ex baroni di esigere nel caso dell' alienazione una parte del prezzo, purchè questa non ecceda la quinquagesima (1). Dallo esame di queste disposizioni del Decreto del 1808 chiaramente si osserva di essere state conservate a' baroni le prestazioni e i redditi feudali, qualunque ne fosse la misura, sia del decimo, sia maggiore o minore; e soltanto ne fu permessa la conversione in canoni in danaro, perchè riconosciuti pregiudizievoli all' agricoltura, per la loro natura, e non già per la quantità, rispettandosi sempre la misura della prestazione, con eseguirsi il coacervo sulla base della rendita netta di un decennio.

Le Istruzioni del 10 marzo 1810 per la divisione de' demanii, nell' art. 17, discorrendo de' coloni perpetui dichiarano, che dal terratico e dalla decima infuori che essi debbono pagare al barone, come riserba del suo dominio, sono gli assoluti padroni delle terre, rimanendo spenta ogni servitù. Il terratico, secondo il Vocabolario universale Italiano, è quella contribuzione, che è tenuto

(1) Veggasi il Decreto del 20 giugno 1808 in tutto il suo tenore, e anche il preambolo di esso, che molto agevola l' intelligenza delle diverse disposizioni legislative che comprende.

a pagare il colono pei frutti della terra al padrone diretto; e il Capobianco nel commento alla Prammatica 11.ª *de baronibus* allo stesso modo lo definisce. « Alii enim septi-
» mam, alii octavam fructuum partem, alii
» capacitatem seminis territorii reddunt; re-
» gionis enim consuetudo est attendenda: et
» vulgariter dicti redditus terragia nominan-
» tur. La decima, secondo il Vocabolario anzidetto, viene definita di essere ogni specie di dazio o aggravio imposto sopra beni e rendite, che da principio importava la decima parte. E il Calvino nel suo lexicon juridicum così definisce la decima. *Decima est, attenta vocabuli derivatione, decima pars... secundum usum loquendi appellantur decimae sive solvantur decem, sive duodecim, sive etiam viginti; ut latius probant utriusque juris interpretes in lecturis et responsis.* Il Sorge ritiene la stessa sentenza: *dictio decima in se est aequivoca, non solum respectu qualitatis, quum amplectatur tam spiritualem quam temporalem; verum enim respectu quantitatis ob variam portionem fructuum.* Il Cardinale de Luca si pronunzia allo stesso modo sull' argomento. *Iste decimarum terminus aequivocus est, et praesertim id procedit in regno Neapolis, ubi illae praestationes, quae dominis directis, et frequentius baronisbu solvi solent in certa quota fructuum*

sub hoc decimarum vocabulo explicari solent. Ed altrove lo stesso giureconsulto dice. *Possessores tenentur solvere baroni recognitionem, quae in regno Neapolis, aliisque partibus, decima dici solet pro quodam communi usu, non tamen ad istam quotam restricta est, quam varia sit pro locorum moribus et qualitate* (1). In Francia la parola decima parimenti è stata ritenuta come una porzione de' frutti della terra, che i possessori de' fondi corrispondono. Il Merlin nel suo repertorio di giurisprudenza sotto la parola decima dice, che la decima è una porzione dei frutti della terra o del gregge, che corrispondono i possessori de' fondi o de' greggi. Sicchè non può porsi in dubbio che nel senso generale e legale la parola decima debbe intendersi per qualunque quantità di prestazione, che i possessori de' fondi sono obbligati a corrispondere, e però puossi affermare che per le leggi imperanti del nostro Regno, le prestazioni ultra decimali, quantunque non giustificate da titolo, che gli ex feudatarii riscuotano da' coloni perpetui, debbano essere ritenute come legittime.

Un Decreto de' 16 ottobre 1809 speciale per la provincia di Lecce ridusse al decimo le prestazioni di maggior misura. « In tutti i casi,

(1) Veggasi il Cardinale de Luca nel trattato *de decimis* discor. 8, n. 14, e nel discor. 7, n. 7.

» viene statuito con l' art. 1.° , ne' quali la
» prestazione delle decime nella provincia di
» Lecce sarà riconosciuta legittima, l'esazione
» di essa non potrà estendersi se non al gra-
» no , all' orzo , all' avena , alla bambagia ,
» al lino , alle fave , al vino mosto e alle
» olive. È vietata in conseguenza l' esazione
» sopra tutti gli altri generi non nominati ,
» qualunque sia il titolo della esazione , e il
» contratto in forza del quale siesi fatta fi-
» nora ». Per l' art. 2.° , poi del Decreto
memorato si dispone così. « La limitazione al
» diritto di decimare , quando il medesimo
» sia legittimo sui generi espressi nello art.
» precedente , non pregiudica all' esenzioni
» della decima su di alcuni de' generi stes-
» si , delle quali i possessori de' fondi deci-
» mali si trovino in possesso. Queste esenzioni
» sono confermate. Per l' opposto restano vie-
» tate tutte le prestazioni maggiori della de-
» cima parte , le quali non abbiano in loro
» favore una decisione della Commessione feu-
» dale che le dichiari legittime. Restano con-
» fermate in favore de' possessori tutte l'ecce-
» zioni, in forza della quali le prestazioni si
» trovino fissate ad una quantità minore della
» decima ». Queste disposizioni furono spe-
ciali per la provincia di Lecce, la quale dopo
l' espulsione de' Greci e de' Saraceni ricevè la
legge della conquista da' Normanni, stabilen-
dosi la decima su tutti i prodotti delle terre,

che non era propriamente un riconoscimento del dominio diretto de' fondi dati in colonia, ma in vece un tributo di dipendenza verso i conquistatori ; per guisa che nelle primitive concessioni fu statuita generalmente la sola decima, la quale in seguito venne accresciuta dallo abuso e dalla prepotenza, e non già dal libero consenso delle parti , e però sapientemente si dispose col Decreto del 16 ottobre 1809 , di ridursi al decimo le prestazioni di maggiore misura. Ma quantunque questo Decreto fosse stato unicamente pubblicato per la provincia di Lecce , pure grandemente si è disputato nel nostro foro amministrativo e civile , se le disposizioni del medesimo fossero anche applicabili alle altre provincie del Regno ; ma un Real Rescritto de' 17 gennaio 1846 dichiarò solennemente di non estendersi le stesse e di non essere applicabili alle altre provincie ; per modo che non avvi alcun atto legislativo che riduca al decimo le prestazioni di maggior misura. Nè può dirsi di essere le prestazioni ultra decimali soverchiamente gravose per l'agricoltura e contradicenti ai principii della pubblica economia , avvegnachè i censi che i coloni perpetui pagano agli ex baroni cadono sulle terre demaniali del feudo, le quali erano nella proprietà del feudatario , e però lo stabilimento del canone debbe unicamente essere regolato colle norme della giustizia , per tutelare si-

multaneamente le proprietà dell' ex barone e i diritti dei coloni. Che anzi ponendosi mente al disposto dell' art. 16 delle Istruzioni del 10 marzo 1810, il quale determina la scala dei compensamenti a darsi a' Comuni per l' esercizio degli usi civici de' loro abitanti, si osserva che all' ex feudatario spettano tre quarti del demanio, o al minimo due terzi o la metà del medesimo, quando si pongono in atto i soli usi essenziali; e ove si esercitassero anche gli utili o i dominicali, il feudatario ha diritto ad avere la metà, o un terzo, ovvero un quarto del fondo demaniale ; per guisa che le prestazioni ultra decimali, che i coloni perpetui danno agli ex baroni, non costituiscono costoro in una posizione più vantaggiosa di quella in cui si sarebbero trovati colla divisione del demanio feudale, quante volte non si fossero stabilite le colonie perpetue. La legge del 2 agosto 1806 e il Decreto de' 20 giugno 1808 provvidero con senno alla prosperità dell' agricoltura , dando facoltà a' contribuenti de' redditi territoriali ex feudali, di redimerli con la surrogazione de' canoni in danaro , concedendosi anche facoltà di riscattare questi ultimi ; ma non si è mai fermato nell' antica e nella novella legislazione amministrativa del Regno alcuna disposizione, che autorizzasse a ridurre al decimo le prestazioni , che i coloni perpetui debbono agli ex baroni sulle terre demaniali del feudo.

QUISTIONE XIX.ª

LE CONTROVERSIE INTORNO ALLA DEFINIZIONE DELLA QUALITÀ DI COLONO PERPETUO IN UNA PARTE DI UN DEMANIO EX FEUDALE, DEBBONO DIFFINIRSI DA' GIUDICI DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, OVVERO DA' COLLEGI DEL CONTENZIOSO CIVILE?

SOMMARIO

Della natura del diritto di colonia perpetua, e della differenza di esso dall' uso civico. Esplicamento di questa materia, secondo i principii della scienza e le leggi amministrative del nostro Regno. Le controversie intorno alla legittimità delle colonie perpetue sono di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo. Dimostrazione di questo assunto per i principii generali della materia. La legge de' 12 dicembre 1816 ha pienamente ritenuti questi principii. Esame di questo argomento.

I diritti che si competono a' coloni perpetui nelle terre demaniali di un feudo, sono assai diversi da quelli che sono proprii alla generalità degli abitanti compresi nell' ambito territoriale del medesimo, avvegnachè questi ultimi unicamente possono esercitare gli usi civici sul fondo pubblico, i quali nascono dalle relazioni di cittadinanza del Comune, per modo che si pongono in atto colla qualità di cittadino, e non già di proprietario,

uti civis e non già *uti dominus* (1). Per l'opposito mediante lo stabilimento di una colonia perpetua nascente dalla coltivazione decennale di una parte di un demanio feudale il colono cessa di essere un usuario del medesimo, e in vece viene acquistando un vero diritto dominicale, il quale è annesso allo stato privato di un individuo, e non già a quello di membro di una Città ; per guisa che da una banda viene limitato il diritto dell'ex barone , il quale unicamente può riscuotere il terratico e la decima , come riserva del suo dominio , e dall' altra gli abitanti del feudo vengono ad essere privati dello esercizio degli usi civici. Le Istruzioni approvate col Decreto de' 10 marzo 1810 con assai chiarezza statuiscono questi principii generali di dritto amministrativo , per l' art. 17 concepito così. « I demani relativamente alle colonie per» petue che possano trovarvisi stabilite, deb» bano essere distinti in due classi ; quelli » de' quali la intera superficie si trovi occu» pata da coloni perpetui ; gli altri occupati » per una parte sola , o che questa sia con» tinua, o che sia interrotta per colonie dis» seminate nell' intera continenza del dema» nio. Nel primo caso avendo il Decreto dei

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Volume 1.° Lezione XVI pag. 205 e seguenti.

» 16 ottobre 1809 dichiarata l'erba di pro-
» prietà de' rispettivi padroni anche superfi-
» ciari, è cessato ad un tempo nell'ex ba-
» rone il diritto alla fida, e ne' cittadini la
» partecipazione agli usi. Dal terratico e dalla
» decima in fuori, che questi così detti co-
» loni debbono pagare all' ex barone, come
» riserva del dominio, essi sono riputati co-
» me assoluti padroni delle loro rispettive por-
» zioni, ed ogni servitù è rimasta estinta.
» Quindi questi demani, trovandosi già le-
» gittimamente ripartiti, non possono cadere
» *in* altra divisione. Nel secondo caso ciò che
» si è spiegato per lo tutto è applicabile an-
» che alla parte. Cadrà in divisione la parte
» non occupata, e i coloni perpetui che so-
» no in possesso dell' altra, saranno riguar-
» dati come ogni altro possessore de' fondi
» proprii allodiali ».

La qualità di colono perpetuo non è sempre agevole a riconoscersi, avvegnachè quantunque nei demani feudali, debbano considerarsi per coloni inamovibili tutti coloro che hanno coltivato lo stesso fondo pel corso di dieci anni, pure spessamente sorgono controversie intorno alla indole della coltivazione. Di vero per venire in cognizione della legittimità del possesso di un colono perpetuo, conviene esaminare, se lo stesso possa ovver no essere dal feudatario espulso dal fondo,

senza il proprio fatto dovendosi soltanto ritenere come inamovibili quelli coloni, che non hanno contro di essi un titolo espresso di locazione, di enfiteusi o di uso precario del fondo. Sicchè in questa materia non pure debbesi considerare la durata della coltivazione, ma anche la qualità della medesima, se cioè fosse stata fatta per locazione, enfiteusi ovvero precariamente; e sorgendo controversie sulla legittimità della colonia, debbono essere definite dalle autorità del contenzioso amministrativo. In effetto mediante lo stabilimento delle colonie perpetue viene naturalmente a limitarsi la estensione del demanio feudale, sul quale le popolazioni aveano diritto ad esercitare gli usi civici, e però ogni controversia intorno alla legittimità di una colonia intrinsecamente concerne un interesse pubblico dell' amministrazione, il quale è annesso all' attuazione degli usi civici, che si hanno colla qualità di cittadino di un Comune, e però la controversia debbe disaminarsi nella sfera del contenzioso dell'amministrazione. Nè può dirsi, che per l' abolizione della feudalità, gli ex baroni sono divenuti privati proprietari dei demani che loro pertenevano, per guisa che le quistioni tra essi e i coloni perpetui riflettono un interesse di mera proprietà particolare, avvegnachè operando le colonie perpetue una legittima divisione del demanio,

viene a sminuirsi la estensione di esso, che debbe essere ripartito, a norma delle leggi tra gli ex baroni e i Comuni, per gli usi che questi rappresentano. E poichè nella definizione della legittimità delle colonie viene in collisione l'interesse pubblico dell'amministrazione col diritto privato del colono, il quale acquista uno smembramento della proprietà del fondo, così la controversia non può essere disaminata nella sfera di mera amministrazione, ma in vece in quella del contenzioso della medesima.

La legge del 12 dicembre 1816 ha accolti questi principii con l'art. 177, il quale delega agl' Intendenti in Consiglio d'Intendenza l'esame delle quistioni intorno allo scioglimento delle promiscuità, e alle occupazioni e alienazioni illegittime dei demani comunali. In effetto la cognizione della legittimità di una colonia manifestamente tiene allo scioglimento delle promiscuità, le quali sono vietate dalle leggi, e alla separazione in massa delle terre demaniali tra gli ex baroni e i Comuni, le quali materie sono di esclusiva competenza degl' Intendenti delle provincie. Inoltre una colonia sul demanio illegalmente fatta, evidentemente comprende il concetto della occupazione del medesimo, e il Legislatore ha espressamente conferita alle autorità amministrative la giurisdizione di esaminare le

controversi relative alle occupazioni de' demani comunali; giusta l'art. 176 della legge del 1816. Nè può dirsi che l'art. anzidetto discorra unicamente dei demanii comunali, giacchè mediante la divisione di quelli ex feudali, la parte che spetta a' Comuni in compensamento degli usi civici riveste la stessa natura delle terre originariamente universali, dovendo indistintamente gli uni e le altre ripartirsi ed assegnarsi in libera proprietà a' cittadini, mediante la prestazione di un annuo canone a pro del Comune (1).

(1) Veggasi lo art. 182 della legge dei 12 dicembre 1816.

QUISTIONE XX.ª

I PRODOTTI DEGLI ALBERI FRUTTIFERI ESISTENTI NE' FONDI COLONICI, CHE FACEVANO PARTE DE' DEMANII FEUDALI, SI PERTENGONO AGLI EX FEUDATARII OVVERO A' COLONI PERPETUI?

SOMMARIO.

I diritti di colonia perpetua traggono la loro origine dalla prescrizione, ossia da un contratto tacito che intercede tra il proprietario e il colono. Per mezzo del possesso si acquista la prescrizione, e però questa s'intende acquistata per le sole cose possedute, e quando il colono unicamente intendeva alla coltivazione del suolo non si acquistava diritto su i prodotti degli alberi. Ma ove il colono avesse coltivato in guisa, da raccogliere non pure i prodotti del suolo, ma anche quelli degli alberi, allora la colonia debbesi intendere stabilita tanto sul suolo, che su gli alberi. Le Istruzioni de' 10 marzo 1810, ritennero questi principii, i quali vennero modificati dalla legge de' 12 dicembre 1816. Esplicamento di questo assunto.

I diritti di colonia perpetua traggono la loro origine dalla prescrizione, ossia da un contratto tacito, che intercede tra il proprietario e il colono; e su i demanii feudali si sono sempre considerati, come coloni inamovibili tutti coloro, che hanno coltivato gli stessi fondi pel corso di dieci anni, i quali hanno pienamente diritto all' erba de' medesimi. Per mezzo del possesso si perviene alla prescrizione, per modo che questa s' intende

acquistata per le sole cose possedute; e però quando nei demanii feudali i coloni unicamente intendevano alla coltivazione del suolo, senza estendere le loro cure agli alberi, che vi erano piantati, la colonia soltanto si avea sulla terra coltivata, e non già anche su gli alberi in essa collocati. Ma nondimeno quante volte i coloni si fossero incuorati a coltivare il demanio, per raccogliere non pure le produzioni del suolo, ma anche quelle delle piante fruttifere, in questo caso la colonia perpetua debbesi intendere stabilita ampiamente, tanto sulla terra, che su gli alberi. Le Istruzioni del 10 marzo 1810 hanno ritenuti questi principii del diritto amministrativo con l' art. 18 concepito ne' seguenti termini. « In » tutti i casi ne' quali o per una dell' ecce- » zioni ammesse nel Decreto de' 16 ottobre » del caduto anno, o per altro qualunque di- » ritto riconosciuto legittimo, gli ex baroni » conservassero diritto di fida o diritto sugli » alberi, e i Comuni vi rappresentino gli usi, » vi sarà luogo alla divisione in favore degli » usuarii o per la terza, o per l' altra parte » maggiore, secondo la classificazione degli » usi fissata nelle presenti Istruzioni. Questa » divisione cadrà sempre sul territorio sog- » getto alla servitù, e i redditi de' coloni per- » petui si divideranno tra il proprietario e l' u- » suario in proporzione della parte assegnata. »

Nel fine di provvedere alla pubblica economia, con evitare lo smembramento de' diversi diritti di proprietà e impedire che su di una stessa terra si esercitassero da diverse persone due diritti dominicali, l'uno sul suolo, e l'altro su gli alberi, la legge del 12 dicembre 1816 con l'art. 184 dispone, che gli alberi solitarii, che si trovano sparsi sulle terre coloniche, debbano censirsi a' rispettivi coloni. Sicchè secondo questa disposizione legislativa, quante volte gli alberi allogati nelle terre soggette alla colonia perpetua, si pertenessero agli ex feudatarii, debbano darsi a censo a' coloni, i quali coltivando il suolo del demanio, possono più agevolmente intendere all' augumento delle piante, e recare prosperità all' agricoltura. Il Legislatore da una banda ha voluto tutelare i diritti di proprietà degli ex feudatarii, facendo salvi i loro diritti su gli alberi dei fondi colonici, e dall'altra ha disposto la censuazione necessaria dei medesimi a' coloni, pel vantaggio della economia generale.

QUISTIONE XXI.ª

LE TERRE DEMANIALI EX FEUDALI ABBANDONATE DA' COLONI PERPETUI, DEBBONO RITORNARE AL DEMANIO COMUNALE, OVVERO SI PERTENGONO AL DEMANIO DELLO STATO, A NORMA DELL' ART. 464 DELLE LEGGI CIVILI?

SOMMARIO.

Per le leggi ammininistrative del nostro Regno le prestazioni e i redditi territoriali ex feudali, si hanno la natura di censi riservativi, e però non può mai aver luogo la devoluzione a pro degli ex baroni. Esposizione di alcuni articoli del Decreto de' 17 gennaio 1810 sulla materia. Il diritto del quotista di una parte di un fondo demaniale, costituisce un censo speciale, che non corrisponde identicamente a quelli contemplati nella legislazione civile, ma nondimeno presenta grandi analogie coi censi riservativi. Esplicamento di questa materia. I coloni perpetui ripetono il proprio diritto dominicale dalla prescrizione, e il canone sulla terra colonica rappresenta un censo riservativo a pro del Comune, e però non può aver luogo il diritto alla devoluzione. Esplicamento di tutta questa materia. Nella Sicilia oltre il Faro le corrisposte, che i coloni perpetui debbono agli ex baroni si hanno la natura di canoni enfiteutici, e però l' abbandono delle terre coloniche dà diritto alla devoluzione. Per l' art. 464 delle leggi civili i beni vacanti e senza padrone si pertengono allo Stato, e però le terre coloniche abbandonate ne' domini di quà dal Faro si acquistano anche dallo Stato. Esposizione di un Real Rescritto de' 21 giugno 1820 su questa materia.

La legge sull' amministrazione civile del 12 dicembre 1816 consentaneamente alle leggi preesistenti sulla materia, dispone con l'art.

185, che le quote demaniali abbandonate dai partecipanti, a cui sono state assegnate, ritornano al demanio comunale, e debbonsi intendere abbandonate esse quote, qualora si lasciassero incolte per tre anni consecutivi, ovvero si trovassero alienate o ipotecate con atti veri o simulati nel ventennio dalla data del possesso, giusta un Real Decreto posteriore. Le Istruzioni del 10 marzo 1810 statuiscono con l'articolo 28, che quante volte i demanii ex feudali ed Ecclesiastici si ritrovassero tutti occupati da coloni perpetui inamovibili, a norma dell'art. 14 del Decreto dei 3 dicembre 1808, debbonsi unicamente stabilire i canoni, esistendo già col fatto quella divisione, che intendevasi porre in atto. La legge del 2 agosto 1806, e i Decreti de' 20 giugno 1808 e' 17 gennaio 1810 hanno dato alle prestazioni e a' redditi territoriali ex feudali la natura de' censi riservativi, e però non può aver luogo la devoluzione a pro degli ex baroni. Il Decreto anzidetto del 1810 con gli art. 3 e 4 dispone così. « Le rendite e pre-
» stazioni ex feudali in danaro, e quelle in
» generi di qualunque natura, così prima,
» come dopo la loro commutazione, tranne
» i soli canoni enfiteutici, non potranno esi-
» gersi se non colla qualità di censi riserva-
» tivi de' fondi, da' quali dipendono. Come
» tali esse costituiranno l'unica riserva degli

» antichi diritti degli ex baroni, abolito ogni
» altro diritto, ed ogni altra prerogativa si-
» nora esercitata. In conseguenza dell' articolo
» precedente è abolita ogni devoluzione, sia
» per coltura non fatta, sia per attrasso delle
» prestazioni dovute, sia per morte de' con-
» cessionarii senza legittimi successori. Re-
» stano bensì salvi agli ex baroni tutti i di-
» ritti che nascono dalla natura del censo ri-
» servativo, tanto su i frutti, quanto sul prezzo
» del fondo redditizio per la riscossione delle
» rendite delle prestazioni solite. Sicchè per effetto di queste disposizioni legislative chiaramente si osserva che l' abbandono delle terre coloniche ex feudali, non può mai generare a pro degli ex baroni la devoluzione delle medesime; e le stesse norme veggonsi fermate con l' art. 19 delle Istruzioni del 10 marzo 1810. Mediante lo stabilimento di un censo riservativo, il censuario acquista la pienezza del dominio, e solamente resta tenuto a corrispondere un' annuo reddito al concedente, e però a differenza della enfiteusi, non può aver luogo la devoluzione. Per effetto della separazione in massa dei demanii ex feudali fra gli ex baroni e i Comuni, questi ultimi acquistano la proprietà di quella parte della terra, che loro viene assegnata, la quale rappresenta il compensamento, che un tempo le popolazioni esercitavano sulla intera estensio-

ne del fondo demaniale. Questa proprietà pubblica comunale, per le leggi vigenti, debbesi assegnare in libera proprietà ai cittadini del Comune, mediante la prestazione di un' annuo canone, e sì fatte ripartizioni non danno evidentemente a' quotisti i diritti di un enfiteuta, ma in vece puossi affermare di essere in gran parte gli stessi di quelli nascenti da un censo riservativo. In effetto questo censo rende il concessionario padrone assoluto del fondo, e soltanto il concedente riscuote il canone; e allo stesso modo vengono divisi i demanii comunali in libera proprietà a' cittadini, nondimeno i diritti dei quotisti vengono notabilmente sminuiti, rimpetto a quelli dei censuarii riservativi dall' art. 186 della legge de' 12 dicembre 1816, il quale statuisce nei casi di abbandono il ritorno delle terre suddivise al demanio comunale. Sicchè il diritto del quotista di una parte di un fondo demaniale costituisce un censo speciale, che non corrisponde identicamente a quelli contemplati nella legislazione civile, ma che presenta grande analogia coi censi riservativi (1).

Lo stabilimento delle colonie perpetue nei demanii ex feudali spegne nello ex barone il diritto di proprietà del fondo, riducendolo ad

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1.° Lezione XIX pag. 267 e seguenti.

un semplice censo riservativo, e fa anche cessare negli abitanti de' Comuni gli usi civici su quella parte della terra occupata, la quale trovandosi già legittimamente ripartita, non può cadere in altra divisione (1), dovendosi soltanto stabilire i corrispondenti canoni. Sicchè per effetto della divisione di un demanio ex feudale la parte di esso occupata da' coloni perpetui inamovibili non diviene di proprietà del Comune, esistendo già precedentemente il diritto dominicale de' medesimi, nascente dalla coltivazione decennale, il quale viene ampiamente tutelato dalle antiche e dalle novelle leggi. Il canone che debbesi imporre, giusta l' art. 28 delle Istruzioni del 10 marzo 1810 è del tutto disforme da quello che s'impone sulle terre demaniali, che si suddividono fra i cittadini, le quali sono di proprietà del Comune, e però mediante l' atto della concessione si viene a limitare il diritto del quotista, con fermarsi il ritorno al demanio comunale, qualora venissero abbandonate, a norma dell' art. 185 della legge de' 12 dicembre 1816. Per l' opposito i coloni perpetui ripetono il proprio diritto dominicale, non già dalla concessione del Comune, ma dal fatto della coltivazione decennale, ossia dalla

(1) Veggansi gli art. 17 e 28 delle Istruzioni del 10 marzo 1810.

prescrizione, e il canone che si stabilisce sulla terra colonica rappresenta soltanto un censo riservativo a pro del Comune, in compensamento degli usi civici, che in antico le popolazioni esercitavano sulle intere tenute demaniali. Adunque i coloni inamovibili sono sommessi ad un duplice censo riservativo, l'uno a pro dello ex feudatario, come riserva del suo dominio, e l'altro a favore del Comune, per gli usi civici estinti; e però avendo i canoni de' Comuni sulle terre coloniche la natura de' censi riservativi, rimane spento su di esse il diritto alla devoluzione. Le nostre leggi amministrative, sì quelle pubblicate durante il decennio della occupazione militare, che l'altra del 12 dicembre 1816, ritengono pienamente questi principii, avvegnachè troviamo unicamente fermato il ritorno al demanio comunale delle quote demaniali abbandonate da' partecipanti, a cui vennero assegnate, e non già anche delle terre coloniche, sulle quali si ha un diritto dominicale più ampio (1). Nondimeno per la Sicilia oltre il Faro debbesi por mente, che giusta l'art. 18 delle Istruzioni approvate col Real Decreto degli 11 dicembre 1841, le corrisposte, che i coloni perpetui debbono agli ex baroni, si hanno la natura di canoni enfiteutici, e però

(1) Veggasi l'art. 185 della legge de' 12 dicembre 1816.

l' abbandono delle terre coloniche dà a costoro il diritto della devoluzione, a norma dello art. 1702 delle leggi civili.

I beni vacanti e senza padrone, e quelli delle persone che muojono senza eredi, o le cui eredità sono abbandonate, si pertengono al demanio dello Stato, giusta lo art. 464 delle leggi civili, consentaneamente al diritto Romano e alle antiche leggi del Regno. E però, dimostrato di non competere il diritto di devoluzione a' Comuni sulle terre coloniche abbandonate, facienti un tempo parte de' demanii feudali, chiaramente si osserva di dovere le stesse pertenere allo Stato, come beni vacanti e senza padrone (1). Un Real Rescritto de' 21 giugno 1820 risolve il quesito proposto, ritenendo la stessa interpetrazione per noi fatta delle leggi sulla materia, e stabilisce le norme legislative per regolarla. Le parole del Rescritto sono le seguenti. « Il Se-
» gretario di Stato Ministro Cancelliere in data
» del 3 corrente mi ha comunicata la seguente
» Sovrana determinazione. Nel Consiglio del
» 30 spirato maggio ho rassegnato al Re il
» parere del Supremo Consiglio di Cancelleria
» sulla quistione, se debbano intestarsi al de-

(1) Questi principii hanno vigore pei soli domini continentali, giacchè nella Sicilia oltre il Faro si dà luogo alla devoluzione a pro degli ex baroni, come di sopra abbiamo osservato.

» manio quelli fondi ex feudali, che da' coloni perpetui si trovino abbandonati. S. M. conformemente allo indicato parere comunicato a V. E. con mia lettera del 20 aprile ultimo, ha considerato che i beni vacanti e senza padrone appartengono in forza dell' art. 464 delle leggi civili al demanio pubblico, e che prescindendo da un tale diritto, vi sono nell' antichità degli esempii di essersi obbligati i possessori de' fondi tributarii fertili a ricevere altri fondi tributarii sterili; nè per la legislazione Romana a' possessori dei fondi fertili si permetteva di abbandonare questi ultimi, e ritenere o vendere i primi, obbligandosi il compratore de' fondi fertili a contribuire anche per gli sterili a' vicini possessori di terra più fertile collo stesso tributo. Quindi la M. S. si è degnata risolvere. 1. Emanarsi editti se vi sieno eredi degli indicati coloni e vogliono essere tali. 2. Vendersi dal Regio demanio il diritto di colonia, che ha acquistato. 3. Offrirsi gratuitamente i fondi agli altri cittadini, rimettendosi ciò alla prudenza degl' Intendenti; e quelli che accettano doversi addossare gli stessi pesi colonici correnti, e il contributo fondiario corrente. 4. Se da nessuno si vogliono a tali condizioni, potersi offrire a' padroni diretti collo stesso tributo fondiario. 5. Se

» da costoro anche si rifiutino , riguardarsi
» come estinto il di loro diretto dominio per
» causa dell' abbandono e offrirsi i beni in
» quistione, senza tale peso, e col solo peso
» fondiario a' cittadini, da ripartirsi a discre-
» zione dell' Intendente.

QUISTIONE XXII.ª

LE CONVENZIONI INTERCEDUTE TRA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E I PRIVATI E SOVRANAMENTE APPROVATE, PER LE QUALI S' IMPEDISCE LO SCIOGLIMENTO DELLA PROMISCUITÀ DI UN FONDO TRA UN COMUNE E I PARTICOLARI, SONO OBBLIGATORIE DOPO I CINQUE ANNI DALLA LORO STIPULAZIONE?

SOMMARIO.

Esposizione delle norme contenute negli art. 174 e 175 della legge de' 12 dicembre 1816. La proibizione dello scioglimento di una promiscuità comandata dal Re è un atto di mera amministrazione, il quale puossi sempre rivocare. Esame di questo assunto. Esposizione dell' art. 734 delle leggi civili. Le convenzioni intercedute fra i Comuni e i privati, per impedirsi lo scioglimento delle promiscuità de' beni, non sono obbligatorie al di là de' cinque anni dalla loro stipulazione. Esplicamento di tutta questa materia secondo i principii della scienza del diritto amministrativo.

La legge de' 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile consentaneamente alle leggi precedenti sulla materia, statuisce per l' art. 174 che ogni Comune debbe avere le sue rendite essenzialmente separate da quelle dello Stato, de' particolari e di ogni altro Comune, proibendosi perpetuamente ogni promiscuità di proprietà, di rendita o di diritti, con doversi sciogliere quelle esistenti, e assegnarsi

a ciascuno degl' interessati la parte corrispondente al proprio diritto. Nondimeno si dispone per l' art. 175, che quante volte ragioni locali straordinarie impedissero lo scioglimento delle promiscuità, ne sarà fatto rapporto al Ministero dell' Interno, il quale prenderà gli ordini Sovrani per l' eccezione alla regola. (Art. 174 e 175 legge 12 dicembre 1816).
Per queste prescrizioni legislative si osserva, che la proibizione dello scioglimento della promiscuità comandata dal Re è un atto di mera amministrazione, il quale per i veri principii della scienza del diritto amministrativo, è sempre rivocabile, a differenza de'giudicati che dichiarando i diritti delle parti contendenti sono irretrattabili; e però mutandosi le condizioni locali straordinarie, che impedirono di sciogliersi i dominii confusi, puossi Sovranamente disporre la separazione de' beni tra lo Stato e i Comuni e i particolari, ovvero infra essi Comuni, a norma delle leggi.

Per l' art. 734 delle leggi civili si dispone così. *Niuno può essere astretto a rimanere in comunione, e si può sempre dimandare la divisione, non ostante qualunque proibizione o convenzione in contrario. Ciò nondimeno si può convenire di sospendere la divisione per un tempo determinato, ed una tale convenzione non può essere obbligatoria al di là di cinque anni, ma può essere rinnovata.* Adun-

que per applicazione di queste norme legislative manifestamente si viene a ravvisare, che le convenzioni, le quali impediscono lo scioglimento delle promiscuità de' beni tra i Comuni e i privati, non possono essere obbligatorie al di là di cinque anni. Nè può dirsi di non essere applicabili a questa materia, la quale forma obbietto delle leggi amministrative, le norme delle leggi civili, avvegnachè le condizioni di una comunione di beni sono sempre le stesse, sia che avesse luogo tra due privati, ovveramente tra un Comune e un particolare, non escluso il caso, in cui si trattasse di un fondo demaniale. Di vero nella materia della proprietà conviene distinguere il diritto, il quale sta nella facoltà di fare il bene morale ed è immanente e sussistente nell' uomo, dall' obbietto sul quale esso si esercita, che è una cosa materiale esistente fuori di noi, assunta nondimeno nella nostra facoltà spirituale. Sicchè allora soltanto le convenzioni sono perpetuamente obbligatorie, quando operano il trasferimento del diritto da un individuo in un altro; e per l' opposito ove si limitano a conservare la comunione di beni, senza alterare i diritti rispettivi de' condomini, allora unicamente esse possono avere effetti provvisorii, con determinare il tempo, entro il quale non puossi dimandare la divisione de' beni, avvegnachè nel-

l' ordine del diritto dominicale , la materia di esso segue sempre e si unifica alla nostra facoltà , la quale conservandosi integra e distinta in ciascun individuo , non puossi scompagnare dalla materia sulla quale essa si esercita. Adunque le convenzioni , che impediscono lo scioglimento delle promiscuità tra i Comuni e i privati , non sono obbligatorie al di là de' cinque anni dalla loro stipulazione.

QUISTIONE XXIII.ª

ALLORCHÈ NEL DEMANIO COMUNALE UN COLONO AVESSE IN UNA PARTE IMMUTATA LA SUPERFICIE IN MEGLIO , E NELL' ALTRA DETERIORATA , PUÒ EGLI RITENERE LA PORZIONE MIGLIORATA , A NORMA DELL' ART. 30 DELLE ISTRUZIONI DEL 10 MARZO 1810 ?

SOMMARIO.

Esposizione degli art. 28 , 29 , e 30 delle Istruzioni del 10 marzo 1810. L' eccezione al principio del non riconoscimento delle colonie perpetue ne' demanii comunali viene fondata su di due condizioni cumulative , le migliorie cioè recate alla superficie del fondo , e che esse fossero fixae vinctae. *Esplicamento di questo assunto. Allorchè il colono in una parte del fondo avesse recato de' deterioramenti , da compensare il valore delle migliorie , in questo caso non puossi ritenere la porzione migliorata. Dimostrazione di questo assunto.*

Le Istruzioni approvate col Decreto de' 10 marzo 1810 , ne' demanii ex feudali ed Ecclesiastici riconoscono le colonie perpetue inamovibili , e per l' opposito ne' demanii comunali ogni colonia viene dichiarata precaria , tranne per quelle parti di essi ne' quali i coloni avessero immutata la superficie in meglio , e le migliorie fossero tali da potersi dire *fixae vinctae*. E le disposizioni memorate sono le seguenti. *Laddove i demanii ex feudali ed Ecclesiastici si trovassero tutti occupati dai*

coloni perpetui inamovibili , a norma dell' art. 14 del Decreto de' 3 dicembre 1808, non si avrà a fare altro che stabilirvi i canoni , esistendovi già col fatto quella divisione che è l' oggetto della legge. Solo nei demanii comunali non si considererà colonia, se non precaria ; e tutto sarà rimesso in massa e diviso giusta l' art. 35 del detto Decreto. Saranno eccettuate le porzioni di demanio , nelle quali il colono abbia immutato la superficie in meglio , e le migliorie sieno tali che possano dirsi fixae vinctae. *In questo caso tutto il migliorato resterà in porzione del colono , ancorchè il contingente sia maggiore. Dove siavi stata una fabbrica solamente , questa s' includerà nel contingente del colono* (1).

Per queste disposizioni chiaramente s' intende che l' eccezioni stabilite al principio del non riconoscimento delle colonie perpetue nei demanii comunali , vengono fondate sopra due condizioni cumulative , le migliorie cioè recate alla superficie del terreno , e che esse fossero *fixae vinctae* , cioè talmente inerenti al suolo , da comporre un sol tutto , e senza che potessero separarsi. I miglioramenti di un fondo qualunque ne accrescono il valore per-

(1) Veggansi gli art. 28 , 29 e 30 delle Istruzioni approvate col Decreto dei 10 marzo 1810.

mutabile ; ma quante volte nella parte del demanio occupato il colono congiuntamente alle migliorie , avesse anche operato de' deterioramenti di tale natura , da compensare l' accrescimento del valore delle medesime, in questo caso manca intrinsecamente una dalle condizioni essenziali richieste dall' art. 30 delle Istruzioni del 10 marzo 1810. Nè può dirsi che la deteriorazione di una parte del fondo, materialmente si distingue dal miglioramento recato ad una parte diversa di esso , avvegnachè la condizione statuita dalla legge dell' immutamento della superficie in meglio , comprende virtualmente il concetto di essersene accresciuto il valore , ossia il prezzo che lo rappresenta, giacchè per i principii della scienza della pubblica Economia le cose capaci di appropriazione vengono distinte e qualificate, per l' elemento del valore che comprendono. Adunque allorchè in un demanio comunale un colono avesse in una parte immutata la superficie in meglio , e. nell' altra deteriorata , non può ritenere la porzione migliorata a norma dell' art. 30 delle Istruzioni del 10 marzo 1810.

QUISTIONE XXIV.ª

POSSONO I SEGRETARII GENERALI DELLE INTENDENZE ELEVARE I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE FRA LE AUTORITÀ GIUDIZIARIE ED AMMINISTRATIVE, NEI CASI DI MANCANZA O D' IMPEDIMENTO DEGL' INTENDENTI DELLE PROVINCIE?

SOMMARIO.

Gl' Intendenti nelle provincie riuniscono le attribuzioni pertinenti a tutti i Ministeri di Stato, e però sono essi gli esecutori delle leggi della pubblica amministrazione di ogni genere. La elevazione dei conflitti di attribuzione non tiene alle funzioni di amministrazione, ma in vece a quelle di Governo. Esplicamento di questa materia. I Segretarii Generali delle Intendenze ne' casi di assenza o d' impedimento degl' Intendenti, possono elevare i conflitti di attribuzione fra le autorità amministrative e le giudiziarie. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii generali della scienza e le disposizioni delle leggi amministrative del nostro Regno.

Per le leggi del nostro Regno, consentaneamente a quelle della Francia, gl' Intendenti sono rivestiti nell' ordine amministrativo di attribuzioni di diverso genere, avvegnachè non pure sono essi gli amministratori delle provincie e i tutori de' Comuni, ma sono anche gli agenti del Governo per l' amministrazione generale dello Stato che si compie nell' ambito territoriale di una provincia. La legge del 12 dicembre 1816 con l' art. 4.° dispone

di essere l' Intendente la prima autorità della provincia e l' incaricato dell' amministrazione de' Comuni, de' quali è l' immediato tutore, di quella de' pubblici stabilimenti, ed in generale di tutta l' amministrazione interna, della amministrazione finanziera, della reclutazione dell' esercito e di ogni altro servizio militare non affidato a particolari autorità ed amministrazioni militari, e dell' alta polizia, esclusa la sola provincia di Napoli. Sicchè gl' Intendenti riuniscono nell' esercizio delle loro funzioni amministrative, le attribuzioni pertinenti a tutti i Ministeri di Stato, e però sono essi gli esecutori delle leggi della pubblica amministrazione di ogni genere, fatte per regolare i rapporti fra il Governo e i governati.

La elevazione de' conflitti di attribuzione fra le autorità amministrative e le giudiziarie, non tiene indubitatamente alle funzioni di amministrazione, ma in vece a quelle di Governo. Di vero l' amministrazione pubblica ha a fine l' esecuzione delle leggi amministrative, e però costituisce quella branca del potere esecutivo dello Stato, che pone in atto le leggi medesime, consistendo in una serie di azioni risguardanti tutta la società civile eseguite per autorità Sovrana o propria o delegata. L' ordine giudiziario per l' opposito è destinato ad applicare le leggi private, le quali intendono a regolare i rapporti individuali e familiari,

e però l' elevazione dei conflitti di attribuzione fra le autorità amministrative e civili costituisce una funzione essenzialmente distinta da quelle dell' amministrazione e della giustizia. In effetto mediante i conflitti si conserva l' indipendenza e l' equilibrio fra le parti diverse del potere esecutivo dello Stato, facendosi rimanere i due poteri amministrativo e civile nella stretta sfera delle proprie attribuzioni, e però chiaramente si viene in cognizione che l' elevazione del conflitto di attribuzione tiene alle funzioni di Governo e non già di amministrazione (1), comprendendo intrinsecamente l' esecuzione di leggi di ordine diverso.

Per l' art. 15 della legge dei 12 dicembre 1816 conformemente al Decreto de' 16 settembre 1810 gl' Intendenti sono incaricati di elevare i conflitti di attribuzione fra il potere amministrativo e giudiziario, e però sotto questo rapporto sono essi incaricati di una funzione di Governo, e non già di amministrazione, per guisa che l' Intendente nell' elevare il conflitto di attribuzione non esercita già una funzione propria di un agente dell' amministrazione della società generale, ma in vece una funzione, la quale ha a fine di conservare l' equilibrio di due diversi ordini dello

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Vol. 1.° Lezione IV.ª pag. 67 e seguenti.

Stato. Il Legislatore, con l' art. 19 della legge de' 12 dicembre 1816, determina le attribuzioni de' Segretarii generali delle Intendenze nel modo seguente. « Il Segretario generale » è il principale collaboratore dell' Intendente » nell' amministrazione della provincia. Egli » è sotto gli ordini immediati dell' Intendente, il Direttore e il Capo dell' Archivio e » di tutti gli uffizii che compongono la Segreteria dell' Intendenza, la di cui polizia » gli è interamente affidata. È quindi incaricato dell' ordine della custodia e della spedizione delle carte, ed invigila allo adempimento delle disposizioni dello Intendente, » e di richiamare l' attenzione del medesimo » su i disordini che conoscesse, sia nell' amministrazione della provincia, sia nello interno della Segreteria. Egli contrassegna la » firma dell' Intendente in tutti gli atti pubblici, ed autentica colla sua firma e col » suggello dell' Intendenza, di cui egli è il » depositario, le copie degli atti che si estraggono dalla Segreteria. Egli rimpiazza l' Intendente nello esercizio delle sue funzioni, » in ogni caso di assenza o d' impedimento, » eccetto i soli casi in cui venisse da noi altrimenti determinato. Il Segretario generale » rimpiazza l' Intendente nelle attribuzioni, e » non già negli onori. In conseguenza egli » convoca e presiede nell' Intendenza in vece

» dell' Intendente nei casi di assenza o di as-
» soluto impedimento del medesimo, i con-
» sigli e le commessioni stabilite nella pro-
» vincia, senza prender mai la precedenza
» ed il rango sulle autorità più graduate che
» v' interverranno.

Per l' esposte disposizioni della legge del 1816 chiaramente si conosce, che il Segretario generale sostituisce l' Intendente nell' esercizio delle sue funzioni, in ogni caso di assenza o d' impedimento del medesimo, per guisa che i Segretarii generali sono chiamati dalla legge ad esercitare tutte le attribuzioni degl' Intendenti, e senza alcuna limitazione. E però il Segretario generale non pure nei casi di mancanza o d' impedimento dell' Intendente esercita le funzioni di amministrazione diretta ed immediata della provincia, e quelle di tutela de' Comuni e de' pubblici stabilimenti, ma anche debbe porre in atto le altre relative all' amministrazione generale dello Stato, che si compie nella provincia. E poichè gl' Intendenti oltre alle attribuzioni amministrative, sono anche investiti di funzioni di Governo, mediante l' elevazione de' conflitti di attribuzione fra le autorità giudiziarie ed amministrative, così i Segretarii generali possono elevare essi conflitti ne' casi di assenza o d' impedimento degl' Intendenti.

Per le leggi di Roma e propriamente per

la legge 1.ª ff. *de jurisdic.* e per la legge 1.ª ff. *de officio ejus cui mandata est jurisd.*, la giurisdizione in generale si distingue in propria e delegata. *More majorum ita comparatum est, ut is jurisdictionem mandare possit qui suo jure, non alieno habet. Quaecunque specialiter lege, vel senatusconsulto, vel constitutione Principum tribuuntur mandata jurisdictione non trasferuntur, quae vero jure magistratus competunt mandari possunt.* E però si reputava sotto lo impero delle leggi Romane di non potere i Consoli e i Pretori delegare il diritto di dare i tutori a' pupilli, avvegnachè non aveano essi questa attribuzione *jure magistratus*, ma in vece *per novam et adventitiam auctoritatem*. La giurisdizione secondo il diritto Romano si partiva puranco in ordinaria e straordinaria, definendosi acconciamente l' una e l' altra da Molineo e da Einneccio così. *Ordinaria jurisdictio breviter illa est quae per legem vel Principem datur universaliter pro modo territorii. Extraordinaria jurisdictio est quae non nisi certis magistratibus, speciali lege defertur* (1). Questi principii del diritto Romano sulla materia della giurisdizione non sono ritenuti colle leggi vigenti, avvegnachè oggigiorno le giurisdi-

(1) Veggasi Molineo ad lib. 3, Cod. tit. 13, e Einneccio ad Pandecl. lib. 2, tit. 1.º n. 251.

zioni riseggono tutte nel Re Capo Supremo dello Stato, il quale le delega a' diversi funzionarii pubblici, per guisa che le autorità e i corpi giudiziarii non possono commettere ad altri l' esercizio del potere loro conferito dalla legge.

Le attribuzioni degli Intendenti sono di duplice genere, perocchè alcune sono di contenzioso amministrativo, come la presidenza loro data dalla legge de' Consigli d' Intendenza, e la potestà di emettere ordinanze per le controversie, di che si fa motto negli art. 175 e 176 della legge de' 12 dicembre 1816, e le altre sono meramente di amministrazione, oltre quella relativa alla elevazione de' conflitti di attribuzioni fra le autorità amministrative e giudiziarie. Le prime essendo essenzialmente giurisdizionali non possono commettersi ad altri, per essere esercitate, per guisa che non può l' Intendente delegare il Segretario generale per emettere le ordinanze di reintegra per gli affari demaniali, ovvero per lo scioglimento delle promiscuità, come anche per presedere il Consiglio d' Intendenza e decidere nelle materie del contenzioso amministrativo. Per l' opposito le attribuzioni meramente amministrative degl' Intendenti, non escluse quelle relative all' elevazioni dei conflitti di attribuzione, possono allo stesso modo essere esercitate anche da' Segretarii generali, avvegnachè non tengono alla potestà giurisdi-

zionale dell' autorità stabilta, ma in vece comprendono l' attuazione di facoltà di semplice amministrazione. E consentaneamente a questi principii la legge dei 12 dicembre 1816 con l' art. 19 dispone, che il Segretario generale sostituisce l' Intendente nello esercizio delle sue funzioni, in ogni caso di assenza o d' impedimento del medesimo, senza che si facesse alcuna limitazione per le facoltà relative all' elevazione de' conflitti, come espressamente viene stabilita dal Legislatore per la presidenza del Consiglio d' Intendenza con l' art. 23 della legge memorata, concepito ne' seguenti termini. « Il Consiglio è preseduto dal-
» l' Intendente, sempre che esso v' intervie-
» ne. In sua assenza è preseduto dal Consi-
» gliere più anziano in ordine di nomina. La
» presidenza tribuita all' Intendente non può
» in sua assenza essere esercitata dal Segre-
» tario generale, il quale può solo interve-
» nire nel Consiglio, per darvi qualche schia-
» rimento, sempre che ne sia richiesto dal-
» l' Intendente o dal Consiglio stesso (1).

(1) Con Real Rescritto de' 16 marzo 1825 S. M. ordinò, che in caso di assenza o d' impedimento dello Intendente, il Consigliere decano firmar dovesse tutti gli atti relativi alla discussione degli oggetti contenziosi, che si trattano dal Consiglio nelle sue particolari sessioni, e la spedizione delle lettere di avviso a' testimoni, lasciandosi al Segretario generale, ovvero a chi lo sostituisce la comunicazione del rimanente della corrispondenza.

Per un Real Rescritto degli 8 ottobre 1843 venne dichiarato che negli affari di promiscuità non possono gl' Intendenti delegare altro funzionario; e con altro Rescritto de' 28 maggio 1845 si fermò il principio generale, che mancando l' Intendente, il Segretario generale, che ne tiene le funzioni, può emettere le ordinanze per gli affari demaniali. Sicchè per effetto di quest' ultima Sovrana risoluzione la giurisdizione conferita agl' Intendenti per l' art. 177 della legge de' 12 dicembre 1816, in mancanza de' medesimi, può porsi in atto anche da' Segretarii generali, e però chiaramente si osserva di poter questi ultimi elevare i conflitti di attribuzioni fra le autorità giudiziarie ed amministrative, esercitandosi in questo caso una facoltà governativa mentre il Legislatore ha conferita puranco la potestà giurisdizionale a' Segretarii generali delle Intendenze.

QUISTIONE XXV.ª

QUAL' È LA VERA NATURA DE' CONTRATTI, CHE L' AMMINISTRAZIONE PUBBLICA FA CON DETERMINATI APPALTATORI, PER PROVVEDERE ALLA RISCOSSIONE DE' DAZII DI CONSUMO DE' COMUNI?

SOMMARIO.

La materia della riscossione dei pubblici balzelli, non può essere obbietto di private contrattazioni, ma nondimeno in tutti i tempi le riscossioni de' tributi spessamente si sono date in appalto. I contratti di appalto de' dazii comunali, si hanno una natura mista di patti e di regolamenti amministratrativi. Esame di questo assunto, secondo i principii della scienza. Esposizione di una dottrina di Grozio sull' argomento. L' antica scuola dei Pubblicisti considerava come contratto di cessione di un diritto incorporale, quello della riscossione in appalto di un dazio pubblico, ma questa teorica non può ritenersi sotto l' impero delle leggi vigenti. La concessione in appalto della riscossione di un dazio di consumo, debbesi ritenere come un contratto di affitto di una cosa incorporale, dandosi agli appaltatori il godimento temporaneo, e non già la proprietà del pubblico balzello. Esame di questo assunto. La perdita de' frutti della cosa incorporale conceduta in appalto, ove provvenisse ex ipsa rei substantia, *può dar luogo alla risoluzione del contratto, ovvero ad una diminuzione nel pagamento delle somme dovute, secondo la diversità de' casi. Per l' opposito ove gli accidenti di forza maggiore, o i casi fortuiti, venissero a distruggere o sminuire i prodotti del balzello dato in appalto, allora non puossi pretendere lo scioglimento del contratto, ovvero la diminuzione della mercede convenuta. Dimostrazione di questi assunti, secondo i principii della filosofia del diritto. Le leggi civili del nostro Regno statuiscono nella materia della cessione de' crediti e degli altri diritti incorporali, che il cedente sia tenuto a garentire soltanto l' esistenza de' medesimi nell' atto della cessione. Esame di questo argomento. Esposizione di una dottrina del Fabro sulla materia.*

Per i principii generali della scienza della economia politica le contribuzioni si distinguono in dirette, quando lo Stato immediatamente riscuote da' contribuenti una parte della loro rendita ; e in indirette , allorchè vengono obbligati costoro, nell' atto che spendono le loro entrate a pagare delle determinate somme su di alcune speciali consumazioni , per guisa che chiaramente si osserva, che i dazii de' Comuni , debbansi considerare come imposizioni indirette , stabilendosi , a norma dell' art. 197 della legge de' 12 dicembre 1816 su i soli generi di consumo di ogni specie , che s' immettono nel territorio comunale , per consumarsi o vendersi. Le contribuzioni pubbliche in generale dello Stato , e de' Comuni costituiscono, per i principii fondamentali del diritto amministrativo , un obbietto dell' amministrazione pubblica, per essere necessarie al mantenimento della società generale e delle società minori, e però incapaci di qualsiesi dominio privato ; e per l' art. 4.° della legge de' 21 marzo 1817 , il Legislatore sapientemente risguarda anche come oggetti di pubblica amministrazione le istituzioni e le forme dirette a conservare l' integrità e la destinazione di tutte le cose pubbliche. Che anzi fermandosi la giurisdizione de' Collegii del contenzioso amministrativo con l' art. 12 della legge anzidetta , espressamente

si dispone di essere di competenza de' medesimi le controversie relative alle tasse, alla ripartizione e alla riscossione delle contribuzioni dello Stato e de' Comuni.

Posti questi principii agevolmente s' intende che la materia in generale della riscossione dei pubblici balzelli non può essere obbietto di private contrattazioni, tenendo alle relazioni pubbliche, che uniscono le persone allo Stato, e però necessariamente debbono sottostare alle leggi amministrative e a' regolamenti di amministrazione, i quali intendono a porle in atto. Nondimeno in tutti i tempi le contribuzioni spessamente si sono date in appalto, nel fine di renderne più agevole la riscossione, mediante il privato interesse, e di sicurare alla pubblica amministrazione una rendita annuale certa e determinata, la quale ritraendosi direttamente da' contribuenti, sarebbe sempre incerta e variabile. Sicchè i contratti di appalto de' dazii comunali debbonsi considerare in relazione alla società, ossia alle persone de' contribuenti, come veri regolamenti di pubblica amministrazione, i quali intendono alla riscossione dei balzelli, e però sono obbligatorii, per tutti coloro che vanno soggetti al pagamento de' medesimi. Di vero per l' art. 203 della legge de' 12 dicembre 1816, la riscossione de' dazii di consumo puossi fare per appalto o in amministrazione,

ovvero col mezzo della transazione per individuo o capo di famiglia, per guisa che il contratto di appalto in questo caso comprende essenzialmente un regolamento stabilito dalle autorità amministrative per riscuotere i balzelli comunali, il quale obbliga generalmente tutti i consumatori e i venditori de' generi nel Comune. Ma per l'opposito tra il Comune che concede il diritto di riscuotere il dazio pubblico, e l'appaltatore, che lo riceve per porlo in atto, manifestamente si stabilisce un contratto, il quale determina unicamente i diritti e le obbligazioni rispettive delle parti contraenti, per guisa che la facoltà di esigere dagli appaltatori, e l'uso de' modi amministrativi, che convenivano agli agenti di percezione municipale, ove il dazio si fosse rimasto in economica amministrazione presso il Comune, traggono origine dall' accordo interceduto.

Dalla sposizione di questi principii si viene chiaramente in cognizione che i contratti di appalto de' dazii comunali si abbiano una natura mista di patti e di regolamenti amministrativi, avvegnachè sono come meri contratti obbligatorii fra le parti contraenti, e per l'opposito rimpetto a' consumatori si hanno l'autorità della legge, dovendo tutti uniformarsi alle condizioni di essi nel pagamento del balzello pubblico. Il Grozio nella sua opera *de*

jure belli et pacis egregiamente esprime questa indubitata dottrina di dritto amministrativo con le seguenti parole. *Contractibus ligantur contrahentes tantum, legibus subditi omnes. Possunt tamen, quaedam esse mixta ex contractibus et legibus uti contractus cum publicano cui portorium aut aliud vectigal locatur factus, qui simul pro lege publicatur, quatenus ei sunt, quae subditis observanda sunt* (1).

La legge de' 12 dicembre 1816 con gli art. 203 e 231 considera come contratti di affitto o di appalto quelli relativi alla riscossione dei dazii di consumo de' Comuni ; ma per bene intendere questa materia conviene intrattenerci a discorrere de' principii generali del diritto civile intorno al contratto di locazione, e precipuamente per le cose, che possono darsi in affitto. Per l'art. 1559 delle leggi civili si può locare qualunque sorta di beni mobili o immobili, per guisa che, tanto le cose corporali, che le incorporali formano materia del contratto di locazione, e però anche i dazii di consumo possono darsi in affitto a private persone. Le leggi civili con gli art. 1535 e seguenti si occupano della cessione dei crediti e degli altri diritti incorporali; ma

---

(1) Veggasi Grozio *de jur bel et pac.* Lib. 2, Cap. XIV, num IX.

nondimeno debbesi por mente che alcune cose possono vendersi e non già locarsi, come sarebbero i crediti e le cose fungibili, avvegnachè per queste ultime sapientemente si diceva nel diritto Romano. *Non potest commodari id quod usu consumitur* (1); e per gli altri manca un elemento essenziale del contratto di locazione, qual' è il godimento. Ma gli altri diritti incorporali possono allo stesso modo alienarsi o darsi in affitto.

L' antica scuola de' pubblicisti considerava come contratto di cessione di un diritto incorporale quello della riscossione in appalto di un dazio pubblico (2); ma questa teorica non puossi ritenere, secondo i veri principii della scienza del diritto amministrativo e civile, avvegnachè le contribuzioni in generale di ogni genere sia pertinenti allo Stato, sia a' Comuni costituiscono un obbietto essenziale della pubblica amministrazione, e però sono inseparabili da essa, non potendo in nessun caso essere possedute da' privati. Le teoriche dell' antica scuola de' pubblicisti potevano in un certo modo ritenersi sotto l' impero delle preesistenti istituzioni amministrative di Europa, quando cioè i vettigali dello Stato si solevano concedere in godimento a private per-

(1) Veggasi la legge 3. §. ult. ff. commodati.

(2) Veggasi il Cardinale de Luca. *Specil. de cessione jurium* quaest. LXXXIV n. 1.

sone, per provvedere alle pubbliche bisogne, avvegnachè questi atti amministrativi comprendevano più il concetto della cessione del dazio pubblico, che quello dello affitto del medesimo. Ma oggigiorno si sono pienamente richiamati alla Sovranità tutti i poteri dello Stato, i quali sono essenzialmente incapaci di privato dominio, e però le dottrine esposte dal Cardinale de Luca non possono essere accolte; e in vece debbonsi considerare i contratti di concessione per riscuotere i dazii di consumo, come meri contratti di affitto di cose incorporali, dandosi agli appaltatori il godimento temporaneo e non già la proprietà del pubblico balzello. Il Grozio come dianzi abbiamo osservato ritiene per contratti di locazione quelli di concessione per riscuotere i tributi, chiamandoli *contractus cum publicano cui portorium aut aliud vectigal locatur factus*; e la legge fondamentale della nostra amministrazione civile de' 12 dicembre 1816 con molto senno appella negli art. 203 e 231 contratti di affitto e di appalto quelli relativi alla riscossione de' dazii di consumo de' Comuni.

Stabiliti questi principii generali agevolmente si viene in cognizione del modo come applicarsi l' art. 1568 delle leggi civili alle locazioni de' pubblici balzelli, quando cioè una forza maggiore graviti su i diritti incorporali,

e distrugga interamente , ovvero temporaneamente ne sospenda i prodotti. Le nostre leggi civili , al pari del Codice civile della Francia , non si occupano propriamente di questa materia , la quale per altro riesce assai agevole ad indagarla , ove si ponga mente ai principii generali del dritto. Di vero quante volte la perdita de' frutti del diritto incorporale conceduto in appalto provvenisse *ex ipsa rei substantia*, allora debbesi indubitatamente risolvere il contratto , ovvero sminuire a pro dell' appaltatore il pagamento delle somme dovute al Comune , a seconda della diversità de' casi , quante volte cioè fosse abolito o scemato il dazio , o ristretta la sua applicazione in rapporto alla estensione del luogo, ovvero venissero altre franchigie superiormente disposte. Allo stesso modo debbesi reputare sciolto il contratto , ove cadesse il ponte , su cui era un diritto di pedaggio dato in locazione dall' amministrazione pubblica , come sapientemente insegnavano gli antichi nostri dottori. *Destructo ponte, perditur jus exigendi pedagium a transeuntibus*. Nè può dirsi che l' art. 1568 delle leggi civili fosse unicamente applicabile agli affitti delle case e de' fondi rustici , avvegnachè comprende nella sua disposizione un principio di giustizia universale , il quale deve moderare non pure le locazioni delle cose corporali , ma an-

che de' diritti incorporali. Che anzi, ove anche si fosse stipulato di essere a carico dell' appaltatore del dazio comunale i casi fortuiti, debbesi sempre intendere costui risponsabile non già de' danni che colpiscono la cosa, ma unicamente di quelli che riflettono i prodotti di essa. In effetto ne' contratti di locazione in generale si concede al fittuario il solo godimento della cosa, e però ripugna assolutamente a' principii della giustizia universale, di dichiarare soggetto l' appaltatore ai fatti di forza maggiore, che possono riflettere il *balzello* dato in affitto, ma soltanto a quelli, che traggono con sè la distruzione dei prodotti del medesimo. Lo art. 1618 delle leggi civili, che dispone di potersi il fittajuolo soggettare a' casi fortuiti, mediante una espressa convenzione si unisce ad altri articoli precedenti, aventi ad obbietto l' enumerazione de' casi, ne' quali il fittuario può ottenere una riduzione sul prezzo, per causa di perdita della raccolta, e però debbesi intendere, a seconda della intenzione di tutte le disposizioni sulla materia, cioè dei danni che concernono il godimento della cosa, e non già la sostanza di essa.

Ma quante volte gli accidenti di forza maggiore, ovvero i casi fortuiti in generale venissero a distruggere o sminuire unicamente i prodotti del balzello dato in appalto, e non

già la sostanza del medesimo, in questo caso, non può il fittuario pretendere lo scioglimento del contratto, ovvero la diminuzione della mercede convenuta. Il diritto romano fonte inesauribile di sapienza civile concedeva a' conduttori de' fondi rustici una riduzione di mercede, allorchè i flagelli naturali o altra specie di forza maggiore li privavano di una notabile porzione de' frutti. Servio Sulpicio, Cajo, Papiniano e Ulpiano fermarono nelle leggi di Roma questo indubitabile principio di giustizia universale (1). Il diritto Canonico che sì grandemente ha contribuito al progresso delle legislazioni civili considerò la riduzione della mercede a pro dei conduttori ne' casi memorati, come una conseguenza naturale del contratto stesso di locazione, e venne sempre applicata coi fittuarî de' beni della Chiesa (2). I frutti pendenti sono una parte del fondo, fino a che non vengono raccolti dal fittajuolo, e debbonsi reputare un accessione del medesimo, e però debbono essere a rischio del locatore. Il Presidente Fabro magistralmente ha espressa questa teorica colle seguenti parole. *Longe alia ratio est fructuum ex fundo lo-*

(1) Veggansi le leggi e i rescritti degl' Imperadori riferiti da Pothier nelle pandette nel titolo *de loc. conduct.* n. 51 e seguenti.

(2) Veggasi Decret. Gregor. lib. 3, t. 18, cap. 3. *Propter sterilitatem.*

cato perceptorum, alia percipiendorum: qui percepti sunt, quoniam perceptione facti sunt conductoris, ejus periculo sunt. At percipiendi, quia partem fundi efficiunt quamdiu in fundo sunt, tametsi jam maturi sunt, non in alterius, quam locatoris dominio esse possint. Ergo vim omnem majorem cui resisti non potest, sive Divina illa sit, sive humana, ut Bartolus loquitur, dominus colono praestare debet, ratione illa generali quae adfertur in fine §. 2 leg. 15.ª quod locator praestare debeat conductori ut frui possit (1). Le nostre leggi Civili al pari del Codice Civile della Francia hanno ritenuti questi principii di giustizia universale con gli Art. 1615, 1616 e 1617, collocati sotto la sezione che comprende le regole particolari per le locazioni de' fondi rustici.

I principii esposti nondimeno non trovano applicabilità per le locazioni dei dazii di consumo dei Comuni e dei diritti incorporali in generale, nei quali debbesi distinguere il diritto considerato in se stesso, dai proventi che produce, a differenza delle cose corporali, che si danno in affitto insieme ai frutti, che producono; per guisa che nelle locazioni de' fondi rustici meritamente le legi-

---

(1) Veggasi Fabro ration. sulla leg. 15 §. 2, *ff. loc. conduct.*

slazioni civili di tutti i tempi danno diritto ai conduttori de' medesimi di ottenere un condono e una riduzione di mercede, nei casi in cui i frutti venissero a perire per casi fortuiti, giacchè prima della ricolta fanno essi parte del fondo, e però venendo distrutti da una forza maggiore, debbesi intendere distrutto una parte del fondo dato in affitto, la quale costituiva la causa vera del contratto, mentre i contratti di locazione in generale vengono costituiti sostanzialmente dal godimento del fondo. Per l' opposito nelle locazioni dei diritti incorporali, i proventi che si hanno da' medesimi non formano una parte del diritto conceduto, per guisa che il godimento del medesimo si ha pienamente, anche quando mancassero i lucri materiali, che l'appaltatore si proponeva di avere dal contratto. In effetto i diritti in generale consistono, secondo la esatta dottrina di Volfio, nella facoltà di fare quel che è moralmente possibile, ossia conforme alla legge, e però sono essenzialmente indivisibili, ripugnando all' essenza delle cose di potersi dar parti distinte negli enti spirituali. I diritti che si hanno sulle cose materiali esistenti fuori di noi sono anche indivisibili, ma dovendosi in questi casi distinguere il diritto, dalla materia sulla quale si pone in atto, così essendo questa divisibile in parte, anche il diritto, ossia la fa-

coltà morale diviene capace di essere partito, per l'obbietto sul quale esso si esercita. Nella locazione di un fondo rustico, trattandosi di un obbietto materiale, i frutti quando sono uniti al suolo formano una parte del medesimo, e però il conduttore, per averne il godimento, ha il diritto, non pure alla sostanza del fondo, ma anche a' frutti che produce, non essendo l'affitto un contratto che si perfeziona *simul et semel*, e in vece avendo una durata progressiva, la sostanza della cosa debbesi avere non solo *in ingressu contractus*, ma per tutta la durata di esso.

Le cose incorporali per l'opposito, le quali secondo la filosofica dottrina del giureconsulto Angelo *a jure creantur substantiantur et nominantur*, sono compiute e perfette in loro stesse, non essendovi un obbietto corporale fuori di noi, che costituisca la materia del diritto, e però nelle locazioni de' dazii di consumo e dei diritti incorporali in generale, il fittuario ha unicamente la facoltà di obbligare il locatore a garentirgli il godimento del diritto locato, e non già anche quello dei proventi del medesimo, i quali sono una conseguenza del diritto, e non già una parte integrante di esso. Nelle locazioni de' fondi rustici, i frutti già riscossi sono interamente a pericolo del conduttore, come bene e sapientemente insegnava il giureconsulto Fabro. *Fructus jam percepti, quoniam perceptione facti*

sunt conductoris, *ejus periculo sunt*; e allo stesso modo i proventi di un diritto incorporale conceduto in appalto, non si pertengono più al concedente, avvegnachè non sono una parte del diritto, ma una conseguenza dell' uso del medesimo, e però qualunque caso fortuito potesse avvenire, che annullasse o sminuisse i proventi dell' appaltatore, debbono essere sempre a pericolo di lui; e gli art. 1615, 1616, 1617 e 1618 delle leggi Civili non trovano applicabilità nella materia degli appalti dei dazi di consumo de'Comuni.

Le leggi Civili del nostro regno, al pari delle legislazioni preesistenti, hanno pienamente ritenuti i principi da noi esplicati con gli art. 1539 e 1540, i quali sono concepiti ne' seguenti termini. « Colui che vende » un credito, o altro diritto incorporale, deve » garentirne l' esistenza nel tempo della ces- » sione, quantunque questa si faccia senza ga- » rentia. Egli non è tenuto della solvibilità » del debitore, se non quando lo abbia pro- » messo, e fino alla concorrenza solamente » del prezzo, che ha riscosso dal credito ven- » duto. Sicchè per effetto di queste disposizioni chiaramente si osserva, che nella materia della cessione de' crediti e degli altri diritti incorporali il cedente è unicamente tenuto a garantire l' esistenza de' medesimi nell' atto della cessione, e non già la solvibilità de' debitori, e queste norme possono conve-

nevolmente applicarsi anche alla materia delle locazioni de' diritti incorporali, colla modificazione nulladimeno di dovere il locatore garentire l' esistenza del diritto per tutta la durata dell' appalto.

Dimostrato che nelle locazioni de' diritti incorporali, non possono gli appaltatori farsi a pretendere alcuna riduzione di mercede per scemato prodotto del balzello ricevuto in appalto; conviene nondimeno por mente, che la prudenza amministrativa di tutti i tempi ha introdotto nelle stipulazioni de' contratti di appalto de' dazii comunali il patto della rinunzia a tutti i casi fortuiti preveduti ed impreveduti e a qualunque azione di escomputo. Questi patti si statuiscono, non già per essere necessarii a fermare i diritti e le obbligazioni delle parti contraenti, i quali sono certi per la natura stessa del contratto, ma nel solo fine di respingere *vi conventionis* l' abusiva invocazione, che gli appaltatori dei balzelli pubblici hanno sempre soluto fare delle disposizioni relative alle ordinarie locazioni dei fondi rustici. Le nostre leggi civili al pari del Codice civile francese, richieggono la stipulazione espressa di sottoporsi il conduttore ad ogni caso fortuito preveduto o non preveduto, la quale s' identifica nell' alea dello appalto, e forma un elemento nella intelligenza delle parti contraenti, nel fermare l' annua somma,

che debbesi corrispondere al Comune; e però questi patti di rinunzia ad escomputo producono tutti gli effetti legali contro gli arrendatarii dei pubblici balzelli. La Regia Camera della Sommaria non ha mai conceduto escomputo agli appaltatori de' vettigali per scemato prodotto de' medesimi, e la stessa giurisprudenza osserviamo fermata in tutti gli odierni tribunali del contenzioso amministrativo, non pure appo noi, ma anche presso gli Stati stranieri. E il Fabro professa la stessa teorica, e la dimostra con sode ragioni. *Conductor si in se receperit periculum casuum omnium fortuitorum, mercedis remissionem praetextu pestis postea emergentis, quantucumque gravis et insolitae, petere non potest. Nihil enim est quod prohibeat, quominus valeat conventio, ut de casu fortuito teneatur, qui alioquin non teneretur, cum ob causam tanto viliore mercede factam conductionem credibile sit ab eo, qui non aliter fuerat locaturus; nec probabilis eorum sententia, qui conventionem hanc sic interpetrantur, ut ad casus insolitos extendi nolint. Neque enim extensio illa dicenda est, si generaliter casuum omnium fortuitorum periculum susceptum sit: praesertim vero si, uti fieri assolet, tam de non cogitatis; quam de cogitandis casibus tractatum proponatur. Ita Senatus* (1).

(1) Veggasi la definizione II.ª del Fabro lib. IV. Cod. tit. XLII.

QUISTIONE XXVI.ª

LE OPPOSIZIONI DE' PRIVATI TASSATI IN UN RUOLO DI TRANSAZIONE DI UN DAZIO DI CONSUMO COMUNALE, DEBBONO DISCUTERSI NELLA SFERA DI MERA AMMINISTRAZIONE, OVVERO DI CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

La transazione è un metodo come riscuotere i dazii di consumo de' Comuni, e i ruoli che si fanno per porla in atto, sono de' regolamenti di pubblica amministrazione. Le opposizioni dei privati tassati in un ruolo di transazione di un dazio di consumo comunale, debbono discutersi nella sfera di mera amministrazione, e non già di contenzioso amministrativo. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. Le leggi del nostro Regno ritengono i principii della scienza su questa materia. Dimostrazione di questo assunto.

La legge del 12 dicembre 1816 dispone, che i dazi comunali si possono imporre su i soli generi di consumo di ogni specie, che s' immettono per consumarsi o vendersi nel Comune, esclusi quelli, che s' introducono per semplice deposito o passaggio; e quante volte la riscossione de' dazi di consumo non possa assolutamente farsi per appalto o in amministrazione, potrà farsi col mezzo della transazione, per individuo o per capo di famiglia, la quale dev' essere stabilita con un ruolo

*

proposto dal Decurionato, discusso dal Sottintendente ed approvato dallo Intendente, dopo che ne avrà ottenuta l' autorizzazione dal Ministro dell' Interno (1). I pubblici balzelli tengono alle relazioni, che uniscono le persone allo Stato e a' Comuni, e però necessariamente debbono sottostare alle leggi amministrative, e a' regolamenti di pubblica amministrazione; e nel fine di meglio sicurare la riscossione dei medesimi, mediante il privato interesse, in tutti i tempi le contribuzioni spessamente si sono date in appalto; e i contratti che si fanno per quest' obbietto, debbonsi considerare in relazione alle persone de' contribuenti, come veri regolamenti amministrativi, e però sono obbligatori, per coloro che debbono pagare i dazi (2). La transazione costituisce un metodo, come riscuotere i dazi di consumo de' Comuni, e i ruoli, che si formano per porla in atto sono de' regolamenti di pubblica amministrazione, avvegnachè quando il balzello si riscuote in amministrazione, ovvero in appalto, allora si ottiene sul consumo effettivo della merce; e per

---

(1) Veggansi gli art. 197 e 203 della legge de'12 dicembre 1816.

(2) Veggasi la quistione precedente, dove ampiamente abbiamo trattato della natura dei contratti, che l' amministrazione fa, per provvedere alla riscossione de' dazi di consumo.

l'opposito quando si usa il metodo della transazione, allora i contribuenti vengono tassati in ragione del loro comodo e del consumo presuntivo de' generi soggetti a dazio, che si fa nelle loro famiglie. Se dunque i ruoli di transazione comprendono intrinsecamente un metodo speciale per riscuotere il balzello, mediante la forma di un regolamento amministrativo risguardano evidentemente un interesse generale dell' amministrazione, il quale non può essere disaminato nella sfera giuridica di contenzioso amministrativo o civile.

Per l'art. 12 della legge del 21 marzo 1817 si dispone, che saranno di competenza de' giudici del contenzioso amministrativo le controversie relative alle tasse, alla ripartizione e alla riscossione delle contribuzioni dello Stato e de' Comuni; nondimeno queste disposizioni si applicano alle sole contribuzioni dirette, le quali sono regolate dagli agenti e da' corpi dell' amministrazione pubblica e con atti meramente amministrativi (1), giacchè per le controversie concernenti i balzelli indiretti procedono le autorità giudiziarie. I dazii di consumo de' comuni sono evidentemente indiretti, riscuotendosi nell' atto che i contribuenti comprano le merci soggetti al balzello, e però

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 2 Lezione XLI. pag. 125 e seg.

le norme di competenza intorno alle quistioni, che le riguardano, non possono trarsi dallo art. 12 della legge del 1817. Nè può dirsi, che per effetto della transazione ha cambiato d'indole il balzello comunale, con essere divenuto diretto, avvegnachè sempre cade sulla consumazione de' generi, e la sola differenza che intercede tra questo metodo, e gli altri dello appalto o in amministrazione si è, che per questi ultimi si paga secondo la consumazione effettiva del genere, e nell' altro pel consumo presuntivo di esso.

La giurisdizione del contenzioso amministrativo si versa a definire le controversie, che presentano collisione tra l' interesse pubblico dell' amministrazione e il diritto privato; ma queste condizioni non si verificano nello stabilimento dei ruoli di transazione, giacchè la distribuzione de' dazi non si fa, secondo le norme di un carico certo e determinato, come succede nella ripartizione del tributo fondiario, ma in vece ciascun contribuente viene tassato in ragione del suo comodo e del consumo presuntivo de' generi; per guisa che ogni richiamo in questa materia, non presenta il concetto di una quistione isolata tra il Comune e il privato, ma in vece tende a disordinare tutto l' atto dell' amministrazione, il quale si diede fuori sulle basi prudenziali di una consumazione presuntiva, e però i ri-

chiami che si producono contro i ruoli di transazione de' dazi comunali debbonsi discutere nella sfera di mera amministrazione (1).

(1) Pel maggiore sviluppo della presente quistione ci rimettiamo allo esame per noi fatto della quistione 12, dove ampiamente abbiamo dimostrato, che i richiami avverso i ruoli di fida, debbonsi discutere amministrativamente. Le teoriche relative a questo quesito hanno grande affinità a quelle concernenti i ruoli di transazione, e però nella trattazione di questo argomento abbiamo arbitrato di essere bastantemente sobrii. Veggasi la quistione 12.

QUISTIONE XXVII.ª

L' AGGIUDICAZIONE PREPARATORIA DA, OVVER NO ALL' AGGIUDICATARIO IL DIRITTO DI FAR PROCEDERE ALLA DEFINITIVA ?

SOMMARIO.

Le aggiudicazioni preparatorie corrispondono alle subastazioni dette appo noi nell' antico foro ad finem providendi. *Esame della vera natura di esse. L' aggiudicazione preparatoria non obbliga il Comune a procedere necessariamente alla definitiva. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii delle nostre leggi amministrative, e quelli della legge dei 29 dicembre 1828 sulla espropriazione forzata.*

Per la legge de' 12 dicembre 1816 si dispone che nella prima subastazione gli affitti rimangano aggiudicati provvisoriamente al maggiore offerente; tenendosi poi una seconda subastazione cinque giorni dopo la prima in seguito di altro manifesto, ed ha luogo l'aggiudicazione definitiva al maggiore offerente, e quante volte non si presentino sovraimposte nell' ultima subasta, diviene diffinitiva l'aggiudicazione fatta nella prima, rimanendo di pieno dritto compiuta, per effetto dell' ultima licitazione, tranne il caso in cui l' Intendente non avesse riservata la sua approvazione (1).

---

(1) Veggansi gli art. 235, 236 e 239 della legge dei 12 diccmbre 1816.

Le aggiudicazioni preparatorie corrispondono alle subastazioni dette appo noi nello antico foro *ad finem providendi*, e unicamente conferiscono a chi l' ottiene il diritto di farlo divenire definitivamente aggiudicatario del cespite, quante volte altri non migliori l'offerta fatta. Nelle convenzioni in generale si distinguono le proposizioni di una parte e l' accettazione dell' altra, e cominciano sempre dalle prime, e si compiono con l' altra, per guisa che anche il promissore può sempre ritirare le sue offerte, innanzi che l' altro contraente non le accetti, facendo l' accettazione divenir perfetta è irrevocabile la contrattazione. Per applicazione di questi principii agevolmente si osserva, che mediante la sola aggiudicazione diffinitiva si stabilisce la irrevocabilità della convenzione, e però l' aggiudicazione preparatoria non può mai far divenire obbligato il Comune a procedere alla definitiva.

Per la legge sull' espropriazione forzata dei 29 dicembre 1828 consentaneamente alle leggi preesistenti sulla materia, si dispone che dal giorno in cui sarà denunziato il pegnoramento al debitore, questi non potrà alienare in qualsivoglia modo gl' immobili pegnorati, nondimeno può seguirne l' alienazione, quando prima dell' aggiudicazione definitiva, anche in caso di rivendita in danno, il primo acquirente offra una somma sufficiente a soddisfare

il creditore istante e tutti gli altri creditori iscritti (1). E poichè questo deposito può eseguirsi nell' intervallo fra l'aggiudicazione preparatoria e la definitiva, così si fa aperto, che chi ottiene la prima, non ha facoltà di far seguire necessariamente l'altra. E per l'art. 3 del Decreto de' 5 luglio 1816 si stabilisce, che pendenti gl'incanti per la vendita de' fondi può il debitore, o chiunque altro vi abbia interesse pagare ciò che è dovuto alla Tesoreria generale e far sospendere gli atti cominciati.

(1) Vegganși gli art. 12 e 13 della legge dei 29 dicembre 1828.

QUISTIONE XXVIII.ª

NEGLI ADDITAMENTI DI DECIMA E DI SESTA SI POSSONO, OVVER NO APPORRE CONDIZIONI, LE QUALI VARIASSERO LE BASI DELLA LICITAZIONE ?

SOMMARIO.

Per l' antico diritto pubblico del nostro Regno si ammetteva il beneficio della decima e della sesta nelle vendite e locazioni delle cose fiscali; e per consuetudine s'introdusse lo stesso sistema nelle locazioni de' beni delle Università. La legge de' 12 dicembre 1816 ammette gli additamenti di decima e di sesta negli affitti de' beni comunali. Nondimeno non si possono variare le basi della licitazione fatta. Dimostrazione di questo assunto.

La legge del 12 dicembre 1816 nello stabilire il metodo di amministrazione delle rendite e spese comunali, determina, che quattro mesi prima del termine di ogni affitto il Sindaco debba convocare il Decurionato, e con esso deliberare sulle condizioni, colle quali l' affitto debbesi rinnovare, le quali sono diffinitivamente fermate dall'Intendente sull'avviso del Sottintendente e del Consiglio d'Intendenza; e conformemente a tali condizioni debbonsi tenere le subastazioni preparatorie e definitive (1). Per l' antico diritto pubblico del

(1) Veggansi gli art. 233, 234, 235 e 236 della legge de' 12 dicembre 1816.

regno e propriamente per le Prammatiche 71 *de offic. proc. Caesar.* e 1. *de subhast. fiscal.* si ammetteva il beneficio della decima e della sesta nelle vendite e nelle locazioni delle cose fiscali; e per consuetudine s' introdusse lo stesso sistema nelle locazioni de' beni delle Università. Per l' art. 237 della legge del 1816 vengono parimenti ammessi negli affitti de' beni comunali gli additamenti di decima e di sesta, considerati sulla rendita di ciascun anno ; nondimeno nella offerta dei medesimi, non si possono variare le condizioni, che hanno formato le basi della licitazione. Di vero l'asta pubblica debbesi tenere sulle condizioni statuite, le quali vengono definitivamente approvate dall' Intendente ; e le licitazioni in grado di decima e di sesta sono permesse dalla legge nel solo fine di recar vantaggio agl' interessi comunali con l' accrescimento degli estagli delle locazioni, le quali debbonsi sempre porre in atto sulle norme delle condizioni superiormente approvate.

QUISTIONE XXIX.ª

POSSONO I PRIVATI INTERESSATI NELLE AZIONI, CHE NON SONO PURAMENTE PATRIMONIALI DEI COMUNI, A NORMA DELLO ART. 305 DELLA LEGGE DE' 12 DICEMBRE 1816, CONGIUNGERSI A' MEDESIMI NELLO SPERIMENTO DI ESSE AZIONI?

SOMMARIO.

Esposizione delle teoriche, che comprende l'art. 305 della legge dei 12 dicembre 1816. Indicazione dei casi ne' quali trova applicabilità il disposto in esso Articolo. I privati possono congiungersi a' Comuni nello sperimento delle azioni, che non sono puramente patrimoniali de' medesimi. Dimostrazione di questo assunto.

La legge del 12 dicembre 1816 con l'art. 305 dispone, che nelle azioni, non puramente patrimoniali dei Comuni, ma che nello interesse comunale si comprenda l'individuale di ciascun cittadino, venendo negato al Comune il permesso di sperimentarle in giudizio, può ogni cittadino produrle innanzi a' tribunali e sostenerle a proprie spese, senza che la decisione possa pregiudicare il Comune. Queste disposizioni di legge non trovano mai applicabilità per i beni patrimoniali de' Comuni, i quali sono nella proprietà de' medesimi, servendo le rendite a sostenere i pesi della comunanza, avvegnachè essendo stabilite le autorità preposte

al reggimento de'Comuni, debbono esse rappresentarli nei giudizi, che li risguardano. Per l'opposito possedendosi da un privato un fondo demaniale, e venendo negato al Comune il permesso d'istituire giudizio, può ogni cittadino far uso del dritto, che gli viene conferito dalla legge e istituire direttamente l'azione; e le stesse norme possono anche applicarsi per i giudizii relativi alle cose pertinenti al pubblico demanio (1). Il diritto a sperimentare le azioni concernenti il privato interesse unito a quello del Comune, può anche porsi in atto, con congiungersi le dimande giuridiche de'privati a quelle de' Comuni, qualora fossero stati questi ultimi superiormente autorizzati a stare in giudizio. Di vero i fondi demaniali sono nella proprietà de' Comuni e aperti agli usi civici delle popolazioni, e però legittimamente istituisce l'azione giuridica il Comune, per tutelare il diritto di proprietà; e allo stesso modo i cittadini possono congiungersi alla città, ovvero intervenire in causa, per sicurare lo esercizio degli usi civici, che loro compete per l'indole del fondo demaniale. Parimenti nelle azioni

(1) Su tutta questa materia delle azioni che possono sperimentarsi da'privati, le quali sono congiunte allo interesse de' Comuni, veggasi la trattazione per noi ampiamente fattane nella nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo Lezione XXIII. pag. 322.

concernenti le pertinenze del pubblico demanio i privati possono intervenire nei giudizi, e sostenere i diritti del Comune, i quali rendono certo l'uso pubblico delle medesime. Per i principii generali del dritto l'interesse, o a meglio dire il diritto è la base di tutte le azioni, chiunque lo ha, gli viene dalle leggi concessa l'azione a sperimentarlo in giudizio; e siccome sulle cose del demanio pubblico compete all'universale l'uso di esse, così chiaramente si scorge, che i privati possano congiungersi a' Comuni, per sostenere la proprietà pubblica, e preservarla dalle usurpazioni altrui. Nè può dirsi, che per l'art. 305 della legge del 1816 i privati possono agire in giudizio solo quando viene negato al Comune il permesso di eseguirlo, avvegnachè questa disposizione debbesi intendere nel senso di essere bastevole,, che i Comuni non curino la tutela de' loro diritti, perchè possano i privati legittimamente stare in giudizio.

QUISTIONE XXX.ª

1. Si può procedere contro un decurionato per legge risponsabile della fedeltà e solvibilità del cassiere comunale, innanzi la discussione diffinitiva del conto del medesimo?
2. Per venire al procedimento memorato si richiede, ovver no un regolare giudizio nella sfera di contenzioso amministrativo?
3. Ha il decurionato il beneficio della escussione del cassiere, ossia debbesi esso considerare come garante di quest' ultimo, ovvero come obbligato solidale?
4. Sono i decurioni solidalmente risponsabili fra essi?
5. Il decurionato risponde della sola fedeltà e solvibilità del cassiere, ovvero anche di tutte le altre significatorie della G. Corte dei conti e de' consigli d' intendenza?

SOMMARIO.

I conti materiali debbono essere sempre esaminati nella sfera giuridica. Dimostrazione di questo assunto. Per procedersi contro di un decurionato risponsabile per legge della fedeltà e solvibilità del Cassiere Comunale, si richiede sempre un giudicato di condanna del medesimo. Le decisioni amministrative debbonsi reputare come giudicati provvisorii, da aver forza sino alla discus-

sione diffinitiva della G. Corte de' Conti. Dimostrazione di questo assunto. Le decisioni amministrative non possono formar titolo, per procedere contro i Decurionati risponsabili della fedeltà e solvibilità de' Cassieri. Esame di questa materia. La responsabilità de' Decurionati non può essere dichiarata nella sfera della giudicatura contabile, ma in vece dai giudici del contenzioso amministrativo. Esplicamento di questa materia. L'esame della responsabilità de' Decurionati non può mai pertenere ai giudici civili. Dimostrazione di questo assunto. Il Decurionato debbesi considerare come garante del Cassiere, e non già obbligato solidale del medesimo. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza del diritto civile e del diritto amministrativo, ritenuti nelle nostre leggi civili ed amministrative. Pendente l' escussione del Cassiere si possono prendere le convenevoli iscrizioni ipotecarie su i beni de' Decurioni. La responsabilità del Decurionato per la fedeltà e solvibilità dei Cassieri è solidale fra tutti i decurioni. Dimostrazione di questo assunto secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo e civile, ritenuti nelle nostre leggi amministrative e civili sulla materia. I Decurionati rispondono ne' soli casi di malversazione del Cassiere, e non già anche quando le significatorie fossero state pronunziate per negligenza contabile nella riscossione dell' entrate, ovvero per irritualità ne' pagamenti eseguiti. Esplicamento scientifico di tutta questa materia.

Sul primo quesito.

I contabili in generale sono gli agenti passivi dell' amministrazione incaricati della riscossione ed amministrazione del danaro dello Stato, delle provincie, de' Comuni e dei pubblici Stabilimenti; e non debbonsi considerare come autorità pubbliche stabilite per dare eseguimento alle leggi amministrative, essendo

unicamente destinati a porre in atto le disposizioni dell' amministrazione superiore, per sicurare l' integrità degl' introiti e la legittimità delle spese del pubblico danaro. I conti materiali però che rendono i contabili comprendono gli atti di esecuzione delle disposizioni già prese dalle autorità dell' amministrazione, per dare eseguimento alle leggi e alle prescrizioni superiori, che la reggono e governano. Le regole di ogni bene ordinata contabilità debbono offrire la maggiore garentia per gli interessi fiscali, e simultaneamente debbono dare a' contabili tutta quella sicurezza alla quale hanno diritto; e però bene e sapientemente troviamo fermato in tutte le legislazioni degli Stati inciviliti di doversi discutere i conti materiali con forme giuridiche, nel fine di sicurare solennemente, mediante la presunzione della verità civile del giudicato l' integrità degl' introiti, e la legittimità delle pubbliche spese. E poi, per effetto della discussione giuridica di essi conti si determina e rende certa la responsabilità de' contabili, la quale rimarrebbe assai troppo nel vago e nell' incertezza, ove venissero discussi nella sfera meramente amministrativa, avvegnachè la presunzione del giudicato li fa certi di non essere stata loro addebitata una responsabilità, che per legge non doveva gravare su di essi.

Posti questi principii generali, agevolmente

s' intende, che nessuna condanna può profferirsi contro un Cassiere comunale, se non mediante la forma di un giudicato della G. Corte de' Conti o de' Consigli d' Intendenza; e non pure la irritualità de' suoi atti amministrativi e contabili, non può dichiararsi diversamente, ma anche la fedeltà sua nell' esercizio delle funzioni ricevute. Per l' art. 64 della legge de' 12 dicembre 1816 il Decurionato al quale si pertiene la nomina del Cassiere risponde della sua fedeltà e solvibilità (1); e però manifestamente si osserva, che unicamente si può procedere contro il corpo rappresentante il Comune, per effetto di un giudicato definitivo di condanna pronunziato contro il Cassiere dalla G. Corte de' Conti, ovvero da' Consigli d' Intendenza.

La legge del 12 dicembre 1816 con l' art. 66 dispone che le obbligazioni de' Cassieri e de' loro fidejussori verso i Comuni sono esecutive, come quelle de' contabili verso la Tesoreria generale e dei fidejussori de' medesimi. Nella esecuzione delle prime non si faranno altre procedure, nè si osserveranno altre forme che quelle prescritte per la esecuzione delle seconde. Sicchè per effetto di questa disposizione legislativa viene autorizzata contro i Cassieri comunali la pronunziazione

(1) Veggasi l' art. 64 della legge de' 12 dicembre 1816

delle decisioni amministrative , di che si fa motto nei Decreti dei 16 dicembre 1813, 26 marzo 1816 , 2 febbraio 1818, e 18 dicembre 1832 , non che nelle leggi de' 29 maggio 1817, e 20 dicembre 1826. Le decisioni amministrative , secondo le leggi e i Decreti memorati possono spedirsi contro qualunque impiegato destituito , che ricuserà di rimettere la sua commessione , o i registri , o di dare i suoi conti ; come anche contro ogni Ricevitore o contabile, che avrà trascurato di rimettere il prodotto della sua riscossione, o per somme trovate mancanti nella sua cassa. Sì fatte decisioni debbonsi considerare come giudicati provvisorii diretti ad impedire le frodi e le malversazioni del pubblico denaro , nel loro cominciamento o corso, e possono soltanto profferirsi prima della discussione diffinitiva de' conti materiali della G. Corte de' Conti , la quale fa perdere alle medesime la forza della cosa giudicata. Di vero la giurisdizione contabile è per la sua stessa indole essenzialmente plenaria, dovendosi estendere allo esame di tutti gli atti amministrativi e contabili intorno all' entrate e alle spese dello Stato , rimanendo diversamente smembrato il giudizio del magistrato, ove non potesse occuparsi di talune cose precedentemente giudicate da altre autorità ; è però le decisioni amministrative , debbonsi reputare come giudicati prov-

visorii, da aver forza sino alla discussione diffinitiva della G. Corte de' Conti (1). Se dunque questi pronunziati giuridici sono meramente provvisorii segue, che quando vengono emessi contro i Cassieri comunali non possono formar titolo, per procedere contro i Decurionati, i quali debbono rispondere della fedeltà e solvibilità de' medesimi. Di vero potendosi nella discussione de' conti materiali riconoscere la legittimità del fatto del contabile, e rimanere per conseguente priva di ogni forza giuridica la decisione amministrativa, così sarebbe contradicente ad ogni principio di giustizia devenire alla espropriazione degl' immobili e al sequestro dei mobili dei Decurioni. Nondimeno per effetto della decisione amministrativa si potrebbero prendere le convenevoli iscrizioni ipotecarie contro i membri del Decurionato risponsabile, le quali rimarrebbero di pieno dritto spente, qualora il fatto contabile dannato dalla decisione amministrativa, venisse riconosciuto legittimo nel giudizio sul conto materiale.

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo Volume 2, Lezione LV. . . pag. 290 e seguenti, dove ampiamente abbiamo dimostrato, che le decisioni amministrative cessano di aver forza di cosa giudicata, dopo le decisioni diffinitive della G. Corte de' Conti su i conti materiali.

Sul seco o quesito.

La responsabilità de' Decurionati stabilita dalla legge nei casi d' infedeltà e insolvibilità de' Cassieri comunali nasce dalle decisioni di condanna di questi ultimi profferite dai Collegii competenti nella discussione dei conti materiali, le quali risguardano direttamente le persone de' contabili, per guisa che possono porsi in atto unicamente contro di essi. I giudicati contabili in generale stanno in una revisione, che di uffizio si fa praticare di tutti gli atti della contabilità pubblica, per sicurare la integrità degl' introiti e la regolarità delle spese dello Stato, per modo che sono giudicabili nella sfera de' conti materiali i soli contabili, che hanno amministrato il pubblico danaro. I Decurionati rispondono della fedeltà e solvibilità dei Cassieri, ma non prendono alcuna parte alla direzione o amministrazione del peculio comunale, e però non possono essere direttamente condannati dalla G. Corte de' Conti, la quale unicamente giudica gli atti amministrativi e contabili delle persone che rendono i conti, e alcuna volta anche degli ordinatori, e non può mai protrarre la sua giurisdizione a dichiarare la responsabilità de' Decurionati, la quale però debb' essere profferita da' giudici del contenzioso amministrativo. In effetto trattasi non pure di

pronunziare di essere il corpo rappresentante il Comune risponsabile della infedeltà del Cassiere sulle basi della decisione contabile contro quest' ultimo, ma anche di diffinire contro quali Decurioni debbesi sperimentare. Un Real Rescritto del mese di dicembre 1853 dichiarò che doveano rispondere della fedeltà e insolvibilità del Cassiere comunale i Decurioni del tempo della malversazione commessa, e non già quelli della nomina del medesimo, per guisa che i giudici amministrativi debbono dichiarare le persone de' Decurioni chiamati a rispondere, e allo effetto profferire le condanne contro de' medesimi. E però l' esame della resposabilità dei Decurionati debbe pertenere a' Collegii del contenzioso amministrativo, e non già ai Collegii civili, trattandosi di giudicare un corpo meramente amministrativo, e condannarlo a rispondere del fatto di un agente passivo dell' amministrazione, nel fine di tutelare gl' interessi materiali de' Comuni.

Sul terzo quesito.

La legge del 12 dicembre 1816 statuisce di poter il Decurionato, nel rispondere della fedeltà e solvibilità del Cassiere, prendere tutte le cauzioni e precauzioni, che giudicherà opportune, e però quante volte si fosse

data la cauzione, il Comune non può rivolgere le sue azioni contro i Decurioni, nel caso di malversazione del Cassiere, se non dopo di aver sperimentato il privilegio sulle cauzioni del contabile. L'art. 1984 delle leggi civili dispone così. « Le cauzioni de' contabili, che consistono in iscrizioni sul Gran
» Libro immobilizzate, o in danaro versato
» nella Cassa di Ammortizzazione, servono
» ad assicurare particolarmente i diritti del
» pubblico Tesoro. Su tali cauzioni il Tesoro
» gode un privilegio, a fronte del quale tace
» ogni altro privilegio di qualunque altro creditore. Niuno può attentare su quelle somme fino a che dopo la discussione del conto
» legittimamente renduto, siesi dichiarato che
» il contabile non risulti debitore di veruna
» quantità per la percezione o amministrazione tenuta. Nondimeno la cauzione che si da
» in fondi stabili, non può recare alcun pregiudizio a' diritti acquistati anteriormente
» da' terzi. Ma il privilegio del Tesoro dovrà
» in questo caso conservarsi colla iscrizione.
Sicchè avendo il Comune un privilegio sulle cauzioni del Cassiere, sarebbe contradicente a' principii della giustizia universale permettere, che i Decurioni fossero molestati nei loro beni, quante volte gl' interessi comunali fossero pienamente assicurati colla vendita delle cauzioni, le quali pareggiassero il valore

della malversazione commessa. Gli stessi principii debbonsi ritenere anche nel caso, in cui il Decurionato non abbia richiesto la cauzione, avendo sempre il beneficio della escussione del Cassiere, perchè debbesi considerare come garante di quest' ultimo e non già obbligato solidale. In effetto per i principii generali del dritto civile allora solamente ha luogo la solidalità *ipso jure*, quando più persone sono chiamate allo adempimento di una stessa obbligazione, come vien prescritto negli art. 317 e 318 delle leggi civili, che fanno divenire il secondo marito risponsabile solidalmente con la moglie dell' ammininistrazione della tutela. Come parimenti negli art. 988, 1406, 1759 e 1874, pei casi degli esecutori testamentarii, per la mancanza d' inventario, quando avviene lo scioglimento della comunione, a causa della morte del conjuge, per le obbligazioni de' comodatarii verso il comondante, e per quelle de' mandanti verso il mandatario. Nella specie non si è dichiarata dalla legge la solidalità fra i Decurionati e i Cassieri, nè poteva dichiararsi, non essendo una e indivisibile l' obbligazione da adempiersi dagli uni e dagli altri. Inoltre ponendo mente a' principii del dritto amministrativo anche si viene in cognizione di essere la responsabilità de' Decurionati sussidiaria, la quale ha luogo quando si assume il dovere

di assicurare l' esecuzione principale o fidejussoria di un atto altrui ; e per l' opposito debb' essere solidale allorchè trattasi di una obbligazione propria e diretta. Or il Decurionato non è indubitatamente l' amministratore delle rendite comunali , le quali sottostanno all' amministrazione morale de' Sindaci e alla materiale de' Cassieri , e però non risponde di un fatto proprio e indipendente da quello degli altri , il quale essendo inerente allo uffizio , debb' essere personale verso il Governo; ma per l' opposito sicurando il fatto del Cassiere , la sua responsabilità diviene naturalmente sussidiaria.

La legge del 12 dicembre 1816 ritiene i principii esposti , avvegnachè con l' art. 64 dichiara unicamente il Decurionato responsabile della fedeltà e solvibilità del Cassiere , e il concetto della responsabilità comprende intrinsecamente una semplice garentia , e non già la solidalità , e col seguente art. 66 si considerano le obbligazioni de' Cassieri e dei loro fidejussori verso i Comuni esecutive , come quelle de' contabili verso la Tesoreria e dei fidejussori de' medesimi ; per guisa che la responsabilità de' Decurionati , di che si fa motto nell' art. 64 , vien dichiarato nell' art. 66 di essere meramente fidejussoria. Nè può dirsi che per i principii generali del dritto la fidejussione amministrativa debbe trarre seco

gli effetti legali della solidalità, avvegnachè questa teorica può valere soltanto nelle garentie che si prestano da' privati nei contratti risguardanti la pubblica amministrazione, e non già nel determinare le conseguenze legali di una responsabilità fidejussoria stabilita dalla legge a carico de' Decurionati, per sicurare l' amministrazione materiale dei Cassieri comunali. Nondimeno debbesi por mente, che durante l' escussione del Cassiere, può legittimamente il Comune procedere alle convenevoli iscrizioni ipotecarie su i beni dei Decurioni, nel fine di provvedere all' incolumità de' suoi interessi, qualora si dovessero intentare le azioni giuridiche contro di essi.

Sul quarto quesito.

Il Decurionato è il corpo in cui risiede la rappresentanza del Comune, ma poichè viene chiamato dalla legge a rispondere della fedeltà e solvibilità del Cassiere, così sotto questo rapporto debbesi considerare come una vera persona giuridica, la quale sorge dalla relazione, che unisce un corpo qualunque allo esercizio de' diritti inerenti alle singole persone. Il Decurionato, come Collegio della pubblica amministrazione viene destinato all' esercizio di una parte del potere esecutivo dello Stato, e però nell' adempiere le sue pubbli-

che funzioni non può rappresentare il concetto di una persona giuridica, ma nella parte che concerne l'obbligazione di rispondere del fatto abusivo del Cassiere, riveste la natura della personalità morale, venendo sommesso ad obbligazioni proprie di private persone. Se dunque i Decurionati sono persone giuridiche, segue che la responsabilità che si hanno della fedeltà e solvibilità de' Cassieri sia solidale fra tutti i Decurioni, avvegnachè nelle private persone i diritti e le obbligazioni sono inerenti alla ragione, la quale costituendo l'essenza dell' uomo, comprende intrinsecamente la ragion sufficiente di tutti i suoi attributi; ma nelle persone giuridiche il diritto e l'obbligazione non sta negl' individui che le costituiscono, e in vece nel corpo legittimamente stabilito, e però l' obbligazione di garentire la fedeltà di un Cassiere comunale non sta certamente nei singoli decurioni, ma nel Collegio decurionale, il quale considerandosi come una persona unica e indivisibile, la garentia non si può scindere, per la natura delle cose fra i membri che lo compongono, perchè debbesi prestare dal Corpo decurionale. Per applicazione di questi principii di dritto chiaramente si osserva, che ciascun decurione come membro del Corpo deve rispondere della fedeltà e solvibilità del Cassiere, e però sono tutti tenuti solidalmente delle malversazioni avvenute nell' azienda comunale.

Per la legge del 1816 il Decurionato risponde di un fatto unico e indivisibile, ossia della fedeltà e solvibilità del Cassiere, la quale genera naturalmente nel medesimo una obbligazione indivisibile. Per l' art. 1171 delle leggi civili, consentaneamente alle dottrine del Molineo e del Pothier, si dichiara che l' obbligazione è indivisibile, quantunque la cosa o il fatto che ne forma l' oggetto, sia di sua natura divisibile, se il rapporto sotto cui è considerato nella obbligazione non la renda capace di esecuzione parziale. Non può porsi in dubbio che gli effetti della malversazione del Cassiere possono dividersi fra i membri del Corpo decurionale, ma nondimeno la legge provvedendo alla tutela degl' interessi comunali, mercè l' obbligazione imposta al Decurionato, chiaramente si scorge di non essere la stessa capace di esecuzione parziale; e siccome per l' art. 1175 delle leggi civili ognuno di quelli che hanno contratto congiuntamente un debito indivisibile è tenuto per l' intero, ancorchè l' obbligazione non sia stata contratta solidalmente, così ogni decurione è tenuto per la totalità delle somme malversate dal Cassiere. Inoltre per le leggi memorate la solidalità viene dichiarata in tutti i casi in cui più persone sono chiamate allo adempimento di una stessa obbligazione, come viene prescritto negli art. 317 e 318, 988, 1406,

1759 e 1874 di esse leggi. E poichè il Decurionato, ossia i membri che lo compongono, sono tenuti tutti a garentire lo stesso fatto, ossia la fedeltà del Cassiere, così manifestamente si osserva di essere solidalmente tenuti. E per i principii del dritto Romano quando più tutori assumevano l' amministrazione della tutela erano tenuti solidalmente a garentire gl' interessi del pupillo; per guisa che debbesi ritenere come una regola universalmente adottata in tutte le legislazioni, che quando più persone sieno obbligate allo adempimento di uno stesso fatto, sono tutte tenute per l' intero, e però debbesi concludere di essere i decurioni solidalmente obbligati a garentire la fedeltà e solvibilità del Cassiere, a norma dell' art. 64 della legge del 12 dicembre 1816.

Sul quinto quesito.

La legge del 12 dicembre 1816 espressamente dispone che i Decurionati rispondono della sola fedeltà e solvibilità de' Cassieri comunali, colla facoltà di prendere tutte le cauzioni e precauzioni che giudicheranno opportune; potendo anche in ogni tempo esaminare coll' assistenza del Sindaco la contabilità del Cassiere e verificarne la cassa, e ove si rinvenga malversazione, il Sindaco deve per effetto

della deliberazione decurionale sospendere il Cassiere, e darne ragione all'Intendente. Nella cauzione che da il Cassiere debbesi stabilire l'arresto personale, in caso di malversazione amministrativamente riconosciuta (1). Sicchè per effetto di queste disposizioni legislative si osserva, che il Decurionato debbe rispondere nei soli casi di malversazione del Cassiere, e non già anche quando le significatorie fossero state pronunziate, per negligenza contabile nella riscossione dell'entrate, ovvero per irritualità ne' pagamenti eseguiti. Di vero nelle disposizioni memorate della legge del 1816 si discorre unicamente del caso della malversazione del Cassiere, fermandosi non pure i mezzi opportuni, per impedirla, ma dandosi anche al Decurionato, che deve garentirla le convenevoli facoltà, per tutelare i proprii interessi, cioè di obbligare il contabile a dare cauzione, e far verificare la cassa comunale, sempre che si giudica espediente. Che anzi nel darsi la cauzione, la legge dispone di doversi stabilire l'arresto personale, in caso di malversazione amministrativamente riconosciuta; e nessuna disposizione si rinviene colla quale si fermasse il principio di dover il Decurionato rispondere della intera gestione contabile.

(1) Veggansi gli art. 64 e 65 della legge de' 12 dicembre 1816.

Per gli art. 242 e 248 della legge del 1816 si statuisce, che la riscossione delle rendite comunali si fa regolarmente alle rispettive scadenze, a cura e diligenza del Cassiere, sotto la vigilanza immediata del Sindaco, e secondo lo stato discusso; e i pagamenti poi si fanno a norma di esso, dal Cassiere, per effetto di mandati del Sindaco. Sicchè all' amministrazione delle rendite comunali concorrono soltanto il Sindaco e il Cassiere, l' uno nella sfera di amministrazione, e l' altro in quella di contabilità, senza che il Decurionato possa prendervi alcuna parte, e però non può rispondere delle irritualità del Cassiere nell' amministrare il peculio comunale. Per i principii del diritto amministrativo sono tenuti nella sfera di responsabilità morale, coloro che dirigono i fondi e il danaro pubblico e nella materiale quelli che lo riscuotono ed amministrano; e poichè i Decurionati sono estranei interamente alle funzioni memorate, così non possono rispondere delle illegalità de' Cassieri nell' esercizio delle loro funzioni. Le relazioni che uniscono qualsiesi funzionario o agente dell' amministrazione al Governo sono indivisibili fra essi e non possono comunicarsi a persone diverse, e però le attribuzioni dei Cassieri comunali sono interamente distinte da quelle de' Decurionati, e non può trarsi alcuna responsabilità per questi ultimi dal fatto

de' primi. Nè può dirsi che il Decurionato quantunque non prenda parte nell' amministrazione del peculio comunale, pure viene chiamato a garentirla, sicurando la fedeltà e solvibilità del Cassiere, avvegnachè la garentia che un corpo amministrativo presta per un agente passivo dell' amministrazione, debbesi intendere unicamente valevole pel fatto proprio di quest' ultimo, ossia pel caso della malversazione, il quale non tiene direttamente allo esercizio de' doveri legali del proprio uffizio, ma in vece costituisce un fatto personale di abuso del pubblico danaro, che può essere garentito colla responsabilità del Corpo rappresentante il Comune.

Per le regole della giustizia universale chiunque vien chiamato per legge a rispondere del fatto abusivo di altri, debbe avere i mezzi legali ad impedirlo, nel fine di tutelare i proprii interessi ; e con questo intendimento la legge del 1816 da facoltà a' Decurionati di esaminare in ogni tempo la contabilità del Cassiere e verificarne la cassa, nel fine d' impedire le malversazioni, che si potessero commettere. Ed il Real Rescritto di dicembre 1853 dichiara responsabili i decurioni del tempo della malversazione, e non quelli che nominarono il Cassiere, reputando bastevoli i mezzi legali dati a' Decurionati, per prevenire gli abusi del pubblico danaro. Per l' opposito

quanto all' amministrazione legale de' fondi comunali, cioè nella parte che concerne la riscossione delle rendite, e la legalità dei pagamenti, i Decurionati non hanno alcuna facoltà di prender ragione di questi fatti amministrativi e contabili, i quali sottostanno soltanto alle cure de' Sindaci e de' Cassieri, e però non avendo i Decurionati mezzi di sopraintendere allo esatto adempimento delle funzioni legali dei medesimi, sarebbe contradicente ad ogni principio di giustizia sommetterli a responsabilità per tutte le significatorie della G. Corte de' Conti e dei Consigli d' Intendenza, quantunque non originate da fatti d' infedeltà e di abuso nell' amministrazione del danaro comunale.

QUISTIONE XXXI.ª

LE DETERMINAZIONI DELL' INTENDENTE SU I CONTI MORALI DEI SINDACI POSSONO ESSERE STRAORDINARIAMENTE RIVEDUTE NELLO INTERESSE DI ESSI O DEI COMUNI, PER NOVELLI ELEMENTI PRESENTATI DOPO IL TERMINE DEI DUE MESI, DAL DÌ CHE VENNE LA DETERMINAZIONE COMUNICATA AL SINDACO IN DECURIONATO?

SOMMARIO.

L' esame de' conti morali debbe essere fatto nella sfera di mera amministrazione, e non già di giudicatura contabile. Gli atti di mera amministrazione possono sempre rivocarsi, e anche da quelle stesse autorità, che li hanno dati fuori, e in caso di rifiuto viene permesso il ricorso alle autorità superiori. Le determinazioni degl' Intendenti su i conti morali dei Sindaci Comunali essendo atti di amministrazione, possono straordinariamente rivedersi dalle stesse autorità, anche dopo i due mesi dalla comunicazione fattane. Esplicamento scientifico di tutta questa materia. Le dimande di revisione dei Sindaci e dei Decurionati debbono limitarsi ai soli casi contemplati nell' art. 20 della legge de' 29 maggio 1817, e nell' art. 51 e seguenti del regolamento dei 2 febbraio 1818. Esame di questo argomento. Sarebbe desiderabile che una dichiarazione legislativa fermasse questa materia, ossia la produzione dei richiami dei Sindaci avverso le determinazioni degl' Intendenti.

L' esame de' conti morali debbe essere fatto nella sfera di mera amministrazione, non potendosi commettere alla decisione assoluta di

*

un Collegio giudicante, avvegnachè coloro che li rendono non sono agenti passivi dell'amministrazione, come i contabili materiali, ma in vece esercitano una parte del potere esecutivo dello Stato loro delegato dal Re nell'applicazione delle leggi amministrative, e però ove la discussione dei conti morali si facesse con forme giuridiche, rimarrebbe sconvolto tutto il corso dell'azione amministrativa. Di vero le diverse branche del potere esecutivo debbono essere stabilite in modo da non distruggersi fra esse, e quindi ove si conferisse alla decisione diffinitiva di un Collegio di contenzioso amministrativo l'esame dei conti morali, si creerebbe un potere censore e distruttore dell' amministrazione diretta la quale rimarrebbe invasa dall' ordine de' magistrati del contenzioso amministrativo. Le nostre leggi consentaneamente a quelle della Francia hanno pienamente ritenuti questi principii, dichiarandosi espressamente con l'art. 16 del Decreto de' 2 febbraio 1818, che i conti morali dello Stato debbono diffinirsi con modi amministrativi, al pari di quelli delle provincie e de' Comuni, giusta le disposizioni degli art. 30 e 265 e seguenti della legge de' 12 dicembre 1816 (1).

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di Dritto Amministrativo. Vol. 2° Lez. LXV, pag. 424 e seg.

Il Sindaco deve presentare il suo conto morale al Decurionato, il quale sceglie nel suo seno due o più deputati per esaminarlo, e sul rapporto de' medesimi approva o disapprova l' amministrazione tenuta, ed assolve o condanna il Sindaco. La deliberazione decurionale congiunta alle osservazioni del Sottintendente viene rimessa all' Intendente, il quale l' approva, ovvero la rivoca o modifica. Compete al Sindaco e al Decurionato il ricorso contro la determinazione dell' Intendente, che debb' essere presentata fra due mesi, dal giorno della comunicazione fattane al Sindaco in Decurionato. In questo caso l' Intendente preso l' avviso del Consiglio d' Intendenza sul merito del ricorso rimette le carte al Ministro dell' Interno, al quale viene riservata la risoluzione superiore in questa materia. E un Real Decreto dei 22 maggio 1832 dichiarò che l' esame dei conti morali degli amministratori de' Comuni è un atto dipendente dalle facoltà economiche degl' Intendenti (1).

Per i principii della scienza del dritto amministrativo gli atti di mera amministrazione possono sempre rivocarsi, e anche da quelle stesse autorità, che li hanno dati fuori, e in caso di rifiuto viene sempre permesso il ri-

(1) Veggansi gli art. 266, 267, 268 e 269 della legge de' 12 dicembre 1816, e il Decreto de' 22 maggio 1832.

corso alle autorità superiori (1). Per l' opposito le decisioni delle autorità e de'Corpi giudiziarii sono di loro essenza irretrattabili, e unicamente possono essere censurate da' Collegii superiori ; e queste regole si applicano sia nella giurisdizione del contenzioso amministrativo che in quella del contenzioso civile. Se dunque le determinazioni degl' Intendenti su i conti morali dei Sindaci tengono alle funzioni di mera amministrazione, chiaramente si osserva di poter essere straordinariamente rivedute dalle stesse autorità anche dopo i due mesi dalla comunicazione fattane.

Le decisioni della G. Corte de' Conti nelle Camere contabili quantunque si profferissero *ex officio*, pur tuttavolta sono veri giudicati; e per i'art. 20 della legge ordinatrice di esso Collegio de' 29 maggio 1817 si dispone che qualora dalla verificazione o discussione di altri conti si scovrisse qualche errore di calcolo o di posizione, ovvero qualche omessione, falsità, doppio impiego, a richiesta del pubblico Ministero, o del contabile, può il conto precedente essere dalla Camera riveduto ; che anzi sulla dimanda di quest' ultimo può anche rivedersi il conto, per documenti rinvenuti

---

(1) Veggansi gli art. 8, 9 e 10 della legge dei 12 dicembre 1816.

dopo emessa la decisione (1). E però se le nostre leggi in conformità di quelle della Francia permettono di rivedersi straordinariamente le decisioni della G. Corte de'Conti su i conti materiali; sarebbe assai assurda cosa il ritenere non sommesse a revisione straordinaria, le determinazioni degl'Intendenti su i conti morali, le quali sono atti di semplice amministrazione. Che anzi ponendo mente alla intenzione di tutta la nostra legislazione amministrativa sulla materia, si viene in cognizione di potersi presentare da' Sindaci e da' Decurionati le dimande di revisione delle deliberazioni degl'Intendenti, anche innanzi, che le stesse fossero impugnate coi ricorsi al Ministro dell'Interno, al pari che viene permesso il reclamo di revisione presso i Collegi contabili, pria che si producesse lo appello avverso la decisione de' medesimi alla Consulta del Regno.

Le determinazioni su i conti morali de'Sindaci, quantunque pertenessero alle facoltà economiche degl'Intendenti, pure non riflettono materie generali, ma in vece hanno a fine di sicurare da una banda la legittimità degli atti

(1) Veggasi l'art. 20 della legge de' 29 maggio 1817, e l'art. 51 e seguenti del regolamento de' 2 febbraio 1818. Si noti anche che queste disposizioni vennero applicate alla discussione de' conti de' comuni minori che si eseguono presso i Consigli d'Intendenza con un Real Rescritto dei 14 gennaio 1829.

dell' amministrazione, e dall' altra di garentire l' amministratore del Comune, e togliergli ogni responsabilità, per lo esercizio tenuto de' pubblici affari, e però le dimande di revisione de' Sindaci e de' Decurionati non dovrebbero ammettersi per qualunque ragione, ma in vece debbono limitarsi a' soli casi contemplati nell' art. 20 della legge dei 29 maggio 1817 e negli art. 51 e seguenti del regolamento dei 2 febbraio 1818, per porre in armonia la materia de' richiami di revisione, così avverso le decisioni su i conti materiali, che contro i provvedimenti amministrativi degl'Intendenti su i conti morali, tutelandosi così non pure lo interesse del Sindaco, il quale può in ogni tempo giustificare gli atti della sua amministrazione, ed evitare le condanne ricevute, ma anche quello del Comune, potendo il Decurionato far riesaminare la condotta dell' amministratore, anche dopo il provvedimento dell' Intendente, quante volte si riconoscessero ragioni sufficienti, per impugnarlo legittimamente. Un Real Decreto de' 25 giugno 1841 permette l' arresto personale contro i Sindaci debitori significati, e dall' autorità competente condannati nella discussione de'loro conti morali, a norma de' Decreti de' 2 febbraio 1818 e 2 dicembre 1823; e però sarebbe contradicente ad ogni principio di giustizia di fare eseguire le determinazioni degli

Intendenti allo stesso modo delle decisioni delle camere contabili della Gran Corte dei Conti, e non dare a' Sindaci sommessi alle prime gli stessi gravami straordinarii, che vengono conceduti a' Cassieri Comunali.

Per l'esame de' conti morali, si viene in cognizione del metodo di amministrazione tenuto, e si sicura l'esecuzione delle leggi e degli atti dell'alta amministrazione dello Stato; e colla discussione de' conti materiali renduti da agenti passivi dell' amministrazione, si rende certa l'esecuzione degli atti della medesima intorno alla integrità delle rendite, e alla legittimità delle pubbliche spese. Sicchè avendo i conti morali e i materiali grande affinità fra essi, e tendendo in ultimo esame ad un fine presso che unico, quantunque discussi con forme diverse, giusta e convenevol cosa si è di dare a' Sindaci gli stessi richiami di revisione dati ai Cassieri Comunali contro le decisioni de' Collegii contabili. Ma quantunque, secondo l'intenzione delle nostre leggi competano i gravami straordinari avverso le determinazioni degl' Intendenti su i conti morali, pure sarebbe desiderabile che una dichiarazione legislativa fermasse questa materia, esplicando la legislazione imperante, per guisa che uniformemente s' intendesse di competere i reclami di revisione a' Sindaci comunali avverso le determinazioni degl' Intendenti

su i loro conti morali negli stessi casi e collo stesso metodo fermato per i contabili materiali, per l' art. 20 della legge de' 29 maggio 1817 e con gli art. 51 e seguenti del regolamento de' 2 febbraio 1818 (1).

(1) I principii esposti nello esame del presente quesito si applicano anche pei conti morali delle provincie, i quali si discutono da' Consigli provinciali, a norma dell' art. 170 della legge de' 12 dicembre 1816, per guisa che possono prodursi i richiami straordinari, avverso le deliberazioni di questo Consesso dagl' Intendenti e dalle deputazioni provinciali. Allo stesso modo debbono competere i gravami straordinari pei conti morali dello Stato e de' pubblici Stabilimenti.

QUISTIONE XXXII.ª

MANCANDOSI D' INTRODURRE L' ISTANZA NEL CONSIGLIO D' INTENDENZA FRA GLI OTTO GIORNI, DOPO LE OPPOSIZIONI PRODOTTE AVVERSO LE COAZIONI SPEDITE, A NORMA DELLO ART. 243 DELLA LEGGE DE' 12 DICEMBRE 1816, SI È O PUR NO DECADUTO DAL DRITTO D' ISTITUIRE IL GIUDIZIO?

SOMMARIO.

Il Decreto de' 29 maggio 1851 intende a conciliare l'applicazione dell' art. 243 della legge de' 12 dicembre 1816 con le norme fondamentali del procedimento del contenzioso amministrativo fermalo nella legge dei 25 marzo 1817. Mancandosi di presentare l' istanza nel Consiglio d' Intendenza fra gli otto giorni dopo l' opposizione prodotta avverso le coazioni, non si decade dal diritto d' istituire il giudizio. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della scienza e le disposizioni speciali delle due leggi dei 12 dicembre 1816 e 25 marzo 1817, e del Decreto dei 29 maggio 1851.

La legge de' 12 dicembre 1816 dispone con l' art. 243, che le coazioni spedite in conformità dell' articolo precedente, sono esecutive ventiquattro ore dopo la notifica fattane al domicilio del debitore da un usciere o da un serviente del Comune autorizzato dal Sindaco. L' effetto di queste coazioni non può essere sospeso, se non in seguito di una opposizione fondata sopra eccezioni perentorie, e notificata al Sindaco, la quale comprenda cita-

zione a comparire a giorno fisso innanzi l'autorità competente pel giudizio dell' eccezioni prodotte. In questo caso pendente il giudizio, la coazione si risolve in atto di pegnoramento. Un Real Decreto de' 29 maggio 1851 dichiarò, che le opposizioni agli atti di coazione memorati, sospendono l' esecuzione pel periodo di otto giorni, nel corso dei quali l'opponente deve reiterarle colle forme prescritte dagli art. 34 e seguenti della legge dei 25 marzo 1817. Non facendosi la reitera nel termine anzidetto, le opposizioni si hanno come non avvenute, procedendosi oltre all' esecuzione, senza bisogno di farla ordinare (1).

Per effetto di questo Decreto si è cercato di porre in armonia le norme fondamentali della legge di procedura del contenzioso amministrativo, col metodo fermato con l' art. 245 della legge del 1816 per le coazioni amministrative, nella riscossione delle rendite comunali. Di vero per gli art. 34 e seguenti della legge dei 25 marzo 1817 si dispone di non potersi introdurre alcun giudizio innanzi a' Consigli d' Intendenza, se non nella forma di una dimanda loro diretta, potendola essi Collegii rigettare, ovvero ordinarne la comunicazione alla parte avversa. E perchè nell' art. 243 della legge del 1816 si parla

---

(1) Veggasi il Decreto dei 29 maggio 1857,

di citazione a comparire innanzi l' autorità competente, pel giudizio dell' eccezioni prodotte, questo metodo avendo luogo soltanto, per le leggi di procedura civile, presso i Collegii giudiziarii, si è voluto col Decreto del 1851 conciliare l' applicazione dell' art. memorato colla legge di procedura de' 25 marzo 1817. Nondimeno conviene por mente, che mancandosi di presentare l' istanza nel Consiglio d'Intendenza fra gli otto giorni dopo l' opposizione prodotta, avverso le coazioni, non si è decaduto dal dritto d' istituire il giudizio. In effetto per l' art. 243 della legge del 1816 si stabilisce il metodo come riscuotere le rendite comunali, determinandosi che lo effetto delle coazioni può essere sospeso soltanto, mediante opposizione fondata sopra eccezioni perentorie; ma mancandosi di fare la dimanda al Consiglio d' Intendenza nel termine degli otto giorni, non si decade dal diritto d' istituire il giudizio, avvegnachè il Decreto del 1851 ha unicamente a fine di conciliare la disposizione memorata della legge del 1816 colle regole di procedura della legge de' 25 marzo 1817, e però non può intendersi una decadenza del diritto da sperimentarsi innanzi ai Collegii del contenzioso amministrativo, pel solo fatto della omessione delle opposizioni agli atti di coazione. Allo stesso modo non s' incorre nella perdita del

diritto , che forma base ad un giudizio civile quante volte si ometta di fare la citazione , di che si parla nell' art. 243 della legge del 1816 ; che anzi pel Decreto del 1851 nello esplicarsi gli effetti della mancanza dalla reitera delle opposizioni espressamente si limitano a doversi considerare le stesse come non avvenute , e di poter procedersi oltre all' esecuzione , senza bisogno di farla ordinare ; e nulla statuendo , che potesse comprendere il concetto della decadenza del diritto a sperimentarsi nella sfera di contenzioso amministrativo.

QUISTIONE XXXIII.ª

LA CAUZIONE DATA DA UN CASSIERE COMUNALE, A NORMA DELLA LEGGE DEI 12 DICEMBRE 1816 CESSA DI DRITTO COL TERMINE DELLA DURATA DELLA CARICA, OVVERO DURA LA GARENTIA NON OSTANTE CHE SIA STATO NOMINATO UN SUCCESSORE SE QUESTI NON SIESI POSTO IN ATTIVITÀ? DOPO QUALE ATTO IL CASSIERE È SCIOLTO DALLA RESPONSABILITÀ RIMPETTO AL COMUNE E AL DECURIONATO?

SOMMARIO.

Le cauzioni che si danno da' contabili, debbono durare per tutto il tempo dello esercizio delle funzioni assunte. Esame di questo argomento. Per un Real Rescritto de' 31 luglio 1824 si dispone che le cauzioni de' Cassieri Comunali debbono darsi con la condizione di dover durare per tutto il tempo dello esercizio contabile. I Cassieri Comunali vengono sciolti dalla responsabilità rimpetto ai Comuni e ai Decurionati, dopo la discussione definitiva dei loro conti. Dimostrazione di questo assunto. Nondimeno la responsabilità dei Cassieri verso i Comuni e i Decurionati può rinascere, quante volte venissero a prodursi dei richiami di revisione. Esplicamento di questa materia.

Il Decurionato, cui si pertiene la nomina del Cassiere Comunale risponde della sua fedeltà e solvibilità, venendo facoltato dalla legge a prendere tutte le cauzioni e precauzioni, che giudicherà opportune; e la cauzione viene ricevuta dal Sindaco in Decurionato,

mediante una obbliganza che rimarrà depositata negli atti della Cancelleria Comunale, stabilendovi l' arresto personale in caso di malversazione amministrativamente riconosciuta; e il Consiglio d' Intendenza viene destinato a discutere e dichiarare esecutiva l' obbliganza memorata (1). Per i principii generali del dritto le cauzioni che si danno da' contabili per sicurare gl' interessi della pubblica amministrazione, debbono durare per tutto il tempo in cui dura l' esercizio delle funzioni assunte, fermandosi per l' art. 1984 delle leggi Civili a pro dell' amministrazione nn privilegio, a fronte del quale tacciono i privilegi di tutti gli altri creditori. Nè può dirsi che prolungandosi il periodo dello esercizio delle funzioni di Cassiere, oltre quello stabilito dalla legge, debbe cessare il privilegio del Comune, avvegnachè le garentie fermate per la tutela dell' amministrazione del pubblico danaro hanno a fine un interesse essenzialmente indivisibile, che non può scindersi per i diversi periodi della gestione tenuta, e limitarle alla sola durata legale della carica contabile sostenuta. Nondimeno nel fine di spegnere tutte le controversie che potessero sorgere intorno al tempo pel quale de-

(1) Veggansi gli art. 64 e 65 della legge de' 12 dicembre 1816.

ve durare la garentia che si presenta pei Cassieri Comunali, un Real Rescritto del 31 luglio 1824 dichiarò che pel tratto successivo le cauzioni de' Cassieri si fossero date colla espressa condizione di dover durare per tutto il tempo, che il Cassiere per qualunque causa continui nello esercizio, oltre il periodo stabilito dalla legge, e però anche nel caso in cui sia stato nominato un successore, se questi non siasi posto in attività.

I Cassieri Comunali vengono sciolti dalla responsabilità rimpetto al Comune e a' Decurioni, dopo la discussione diffinitiva de' loro conti, avvegnachè i contabili in generale non possono considerarsi prosciolti da' regolamenti di pubblica amministrazione, se non quando saranno essi interamente discaricati dalle conseguenze delle loro gestioni, per effetto di conti renduti e giudicati. Le giurisdizioni contabili vengono stabilite come una censura degli atti dell'amministrazione, per sicurare mediante la presunzione della verità civile del giudicato, la integrità dell' entrate e la legittimità delle pubbliche spese per guisa che i Cassieri Comunali restano sciolti dalla responsabilità colle pronunziazioni giuridiche diffinitive su i conti renduti, le quali debbono darsi fuori dalla G. Corte de' Conti pei Comuni maggiori, e da' Consigli d' Intendenza pei minori. Nondimeno conviene por mente,

che anche dopo la discussione diffinitiva dei Conti de' Cassieri, può rinascere la loro responsabilità verso i Comuni e i Decurionati, quante volte cioè si producessero i reclami di revisione, sia dalle Amministrazioni Comunali, ovvero dal pubblico Ministero, a norma dell' art. 20 della legge de' 29 maggio 1817 e degli art. 51 e seguenti del Regolamento de' 2 febbraio 1818, avvegnachè in questo caso rinnovandosi l' esame delle partite del conto reclamate, puossi pronunziare una condanna per un fatto contabile precedentemente dichiarato legittimo. E perchè i gravami straordinari presso le giurisdizioni contabili possono prodursi in ogni tempo, può sempre rinascere nei casi memorati la responsabilità de' Cassieri verso i Comuni, e i decurioni (1).

---

(1) I Cassieri Comunali possono farsi svincolare le cauzioni prestate, mediante l' adempimento delle condizioni prescritte dal Real Decreto del 1851.

QUISTIONE XXXIV.ª

I CREDITI CONTRO I COMUNI AMMESSI SENZA ALCUNA CONDIZIONE NEGLI ANTICHI STATI DISCUSSI, E PEI QUALI MANCAVA IL POSSESSO DI ESIGERE ALL' EPOCA DELLA LEGGE DE' 16 OTTOBRE 1809 E DEL DECRETO DE' 2 OTTOBRE 1811, POTEVANO RIPETERSI INNANZI IL TEMPO DELLA PRESCRIZIONE, QUANTUNQUE NON PRESENTATE LE DIMANDE DI LIQUIDAZIONE, A NORMA DEGLI ATTI LEGISLATIVI MEMORATI?

SOMMARIO.

Esposizione delle teoriche delle antiche leggi del nostro Regno intorno alla efficacia degli stati discussi, per pruovare la legittimità de' crediti contro i Comuni. I creditori de' Comuni compresi negli antichi stati discussi, non furono sommessi all' obbligo di presentare le dimande di liquidazione innanzi a' Consigli d'Intendenza. La dimanda di liquidazione si richiedeva per i crediti, pei quali vi era il possesso di esigere, ma non erano giustificati da un giudicato, ovvero dagli stati discussi. Esplicamento di tutta questa materia, secondo le teoriche delle antiche leggi del Regno, e della legge de' 16 ottobre 1809 e del Decreto de' 2 ottobre 1811.

Per le antiche leggi del Regno a' tempi del Vicerè Duca d' Alba, nel fine di provvedere all' ordinamento delle amministrazioni delle Università, si cercò stabilire uno stato discusso per ciascuna di esse, commettendosene l' incarico nel 1628 al Reggente Tappia. Gli stati discussi comprendevano tutte le rendite

*

e il patrimonio certo delle città, come anche i pesi, e le spese da farsi, per provvedere a' pubblici bisogni, e i debiti furono anche compresi fra i pesi municipali, purchè contratti con Regio assenso, e nessun debito si reputava legittimo, ove non fosse stato contemplato negli stati discussi, i quali vennero approvati dalla pubblica autorità. Nell' anno 1740 Re Carlo III incaricò la Regia Camera della Sommaria, per ricomporre gli stati delle Università, la quale discusse le rendite e i pesi delle medesime, e intesi i creditori diede termine alla formazione de' novelli stati discussi, i quali nel 1779 furono riesaminati per comando di Re Ferdinando IV; per guisa che gli stati di questa epoca, come gli ultimi pubblicati derogarono agli altri composti nel 1628 e 1740, e i pesi non ritenuti da' primi, quantunque compresi negli altri si ebbero come non legittimi, e per l' opposito le obbligazioni fermate negli stati del 1779 doveano essere eseguite, comechè non memorate dagli stati più antichi (1).

Per la legge sull'amministrazione de' Comuni dei 16 ottobre 1809 si statuiscono le seguenti disposizioni intorno a' debiti de' medesimi e al modo di soddisfarli. « I creditori de' Co-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo volume 1.° Lezione XXI pag. 289 e seguenti.

» muni per mutui, per censi di qualunque
» specie, e per qualunque altro contratto nel
» quale il Comune si pretende obbligato, se
» sono nel possesso di esigere, perchè si tro-
» vano ammessi senza alcuna condizione ne-
» gli antichi stati discussi, o perchè hanno
» a loro favore decreti de' Tribunali compe-
» tenti, continueranno ad essere mantenuti
» nel diritto di esigere: e queste somme sa-
» ranno comprese fra le spese delle Univer-
» sità, salvo a' Comuni il diritto di sperimen-
» tare le loro ragioni innanzi a' Tribunali
» competenti nella forma prescritta dalle leg-
» gi e da' regolamenti generali. (Art. 35
» della legge de' 16 ottobre 1809) (1). Sicchè per effetto di questa disposizione legislativa chiaramente si viene in cognizione, che i creditori de' Comuni, i quali erano nel possesso di esigere, perchè ammessi senza alcuna condizione negli antichi stati discussi, conservarono il dritto di riscuotere i loro crediti, facendosi unicamente salvo a' Comuni il diritto di far sperimento delle loro ragioni innanzi ai Tribunali competenti; per guisa che i creditori di questo genere, quelli cioè che erano compresi negli antichi stati discussi, non furono sommessi all' obbligo di presenta-

(1) Veggansi gli art. 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41 della legge de' 16 ottobre 1809.

manda di liquidazione, avvegnachè per le antiche leggi del regno, come dianzi abbiamo osservato, i crediti compresi negli stati discussi del 1779, doveano considerarsi come pienamente legittimi; e però la mancanza del possesso di esigere, per un tempo non bastevole a prescrivere, non può far perdere il diritto creditorio, il quale venendo giustificato coll' autorità stessa della legge, puossi perdere soltanto, mediante la prescrizione. Inoltre la legge de' 16 ottobre 1809 con l' art. 35 non richiede il possesso di esigere, come una condizione distinta da quella del giudicato, ovvero dall' altra dell' ammessione del credito nello stato discusso, ma in vece una di queste ultime condizioni rende legittimo il possesso di esigere, il quale da se solo non produce la dispensa dello adempimento della liquidazione.

QUISTIONE XXXV.ª

PER L' ART. 35 DELLE LEGGI PENALI SI È, OVVER NO DEROGATO ALL' ART. 194 DELLA LEGGE DEI 12 DICEMBRE 1816, IL QUALE DETERMINA I DIVERSI PROVENTI GIURISDIZIONALI DEI COMUNI ?

SOMMARIO.

La legge de' 12 dicembre 1816 comprende fra le rendite de' Comuni i proventi giurisdizionali, ossia le multe pronunziate, per contravvenzioni alle leggi e a' regolamenti di polizia urbana e rurale. Esposizione dello art. 35 delle leggi Penali, il quale debbesi applicare alle sole ammende, che formano materia di esse leggi. Dimostrazione di questo assunto, il quale venne anche dichiarato da un Real Decreto de' 2 gennaio 1822.

La legge fondamentale dell' amministrazione civile del regno de' 12 dicembre 1816 espressamente comprende fra le rendite de'Comuni i proventi giurisdizionali, e fra essi vien noverato il prodotto delle multe pronunziate da qualunque tribunale o autorità per fatti di ogni competenza commessi sul territorio del Comune in contravvenzione alle leggi e a'regolamenti di polizia urbana e rurale (art. 194 della legge del 1816). Sicchè per effetto di questa disposizione legislativa , la quale fa parte del diritto pubblico dello Stato, si provvede allo stabilimento di una parte delle rendite comunali , mediante i proventi giurisdi-

zionali, e la legge memorata reputa tali le sole multe pronunziate per contravvenzioni alle leggi e ai regolamenti di polizia urbana e rurale, i quali sottostanno interamente alle cure dell' amministrazione civile.

Per l'art. 35 delle leggi penali si dispone nel seguente modo. « Le ammende, egual» mente che le somme sopravvanzanti dalle » malleverie, obbliganze, cauzioni o pleg» gerie incassate, o dal prezzo degli oggetti » confiscati, sono destinate al ristoro de'dan» ni ed interessi, e delle spese sofferte prin» cipalmente dagli innocenti perseguitati per » errore o calunnia nei giudizii penali, e » quindi dai danneggiati poveri, purchè i » colpevoli che debbono per legge soddisfare » sì gli uni, che gli altri, non ne abbiano » il modo ». Per effetto di questa disposizione delle leggi penali si osserva manifestamente che la espressione generica di ammende debbesi limitare a quelle sole che possono formar materia di esse leggi, e non già alle altre che costituiscono una parte delle rendite comunali, giusta l' art. 194 della legge del 1816, essendo pur troppo noto, che le materie che formano obbietto delle leggi private, non debbono essere confuse colle altre regolate dalle leggi amministrative dello Stato. I principii per noi esposti sul presente quesito vennero testualmente fermati da un Real De-

creto dei 2 gennaio 1822, dichiarandosi che l'art. 35 delle leggi penali non comprende le ammende che sono tribuite ai Comuni dall'art. 194 della legge dei 12 dicembre 1816, il quale rimane similmente in tutta la sua piena osservanza (1).

(1) Veggasi il Decreto dei 2 gennaio 1822.

QUISTIONE XXXVI.ª

I COMUNI SENZA SUPERIORE AUTORIZZAZIONE POSSONO PRODURRE RICHIAMI ALLA CAMERA DEL CONTENZIOSO DELLA G. CORTE DE' CONTI, AVVERSO LE DECISIONI DE' CONSIGLI D'INTENDENZA PROFFERITE NELLA DISCUSSIONE DEI CONTI DE' COMUNI MINORI ?

SOMMARIO.

Esposizione della vera natura della giurisdizione contabile. Nelle materie contabili, i Comuni non hanno bisogno di superiore autorizzazione per produrre appello avverso le decisioni de' Consigli d' Intendenza, alla Camera del contenzioso della G. Corte de' Conti. Dimostrazione di questo assunto secondo i principii della scienza e le disposizioni delle nostre leggi sulla materia.

Le giurisdizioni contabili si hanno una indole tutta propria e speciale e difformi da quelle del contenzioso amministrativo e civile, procedendo sempre di uffizio e spontaneamente al pari dell' Amministrazione diretta, e senza alcuna dimanda, per guisa che ne' giudizi contabili non si riconoscono le persone dell' attore e del convenuto; stando in una revisione, che di uffizio il Governo fa praticare degli atti de' contabili, per sicurare la loro uniformità alle leggi e alle disposizioni dell' amministrazione superiore (1). La legge del

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo volume 2. Lezione LXV pag. 427 e seguenti.

12 dicembre 1816 con gli art. 302 e seguenti dispone, che nessun Comune può stare in giudizio da attore, se non quando sulla deliberazione decurionale, e l'avviso del Sottintendente vi fosse stato autorizzato dal Consiglio d'Intendenza, e però chiaramente si osserva che queste prescrizioni non trovano luogo nelle materie contabili, nelle quali i Comuni non hanno bisogno di superiore autorizzazione, per produrre appello alla Camera del contenzioso della G. Corte de' conti. Di vero l'esame delle diverse branche della contabilità pubblica debbesi necessariamente e per solo ministero di legge eseguire, nel fine di aversi una censura giuridica di tutti gli atti dell'amministrazione intorno all'integrità dell'entrate e alla legittimità delle spese, e però non possono assolutamente richiedersi le autorizzazioni statuite dalle leggi, solo per avanzarsi dimande innanzi a' collegi del contenzioso civile ed amministrativo.

Per le leggi amministrative del nostro regno i conti de' Cassieri de' Comuni maggiori sono discussi da' Consigli d' Intendenza, ma ne deve in seguito necessariamente seguire la revisione nelle Camere Contabili della G. Corte de'Conti; e per l'opposito pei conti dei Comuni minori, viene statuito di doversi diffinitivamente discutere da' Consigli d'Intendenza, salvo soltanto il ricorso devolutivo all'autorità competen-

te. Ponendo mente alla vera indole de' giudizi contabili, agevolmente si viene in cognizione di non potersi allegare con fondamento di ragion legale che producendo i comuni appello alla G. Corte de' Conti intrinsecamente assumano la qualità di attori, avvegnachè quantunque fosse vero che il Collegio superiore in questo caso non fosse investito della giurisdizione pel ministero della legge, ma in vece per l' appellazione del Comune, pure non cambiando natura l' esame della contabilità presso i Consigli d' Intendenza e la G. Corte de' Conti, non possono richiedersi le autorizzazioni necessarie per la istituzione dei giudizi civili ed amministrativi, i quali presentano sempre il concetto della disputazione di un diritto fra i contendenti. Per l' opposito nel giudizio su i conti non avvi quistione per la dichiarazione di un diritto, che viene in controversia, ma unicamente trattasi di riconoscere la legalità degli atti dell' amministrazione intorno al pubblico danaro, mediante il solo ministero della legge, e però l' appellazione prodotta non fa mutare l'indole del giudizio. Per le leggi di procedura de' giudizi civili e del contenzioso amministrativo non possono presentarsi novelle dimande in grado di appello, perchè questo gravame ordinario non cambia il giudizio, ma unicamente fa seguire un riesame della stessa cau-

sa presso un Collegio di grado maggiore, e però non puossi ritenere ne' giudizi contabili la necessità dell' autorizzazione, per produrre appello al magistrato superiore. Che anzi per una ministeriale degli affari Interni de' 6 maggio 1826, conforme interamente alla intenzione delle nostre leggi amministrative, espressamente viene dichiarato che per gli appelli e gravami nell' ordine civile e del contenzioso amministrativo, non si richiede una novella autorizzazione del Consiglio d'Intendenza (1).

---

(1) Per l' art. 22 della legge de' 29 maggio 1817 si dispone che il ministero pubblico presso la G. Corte de' Conti può produrre appello avverso le decisioni delle Camere Contabili di esso Collegio alla Consulta del Regno, e però si fa anche più aperto di essere le appellazioni nelle materie contabili di pubblico interesse e di non avere bisogno, per essere prodotte di superiore autorizzazione.

QUISTIONE XXXVII.ª

ANNULLATA L'ALIENAZIONE DI UN IMMOBILE COMUNALE, PER LA MANCANZA DELLE FORME E DELLE SOLENNITÀ STABILITE DALLA LEGGE, SONO SEMPRE I COMUNI TENUTI A RESTITUIRE IL PREZZO RITRATTO DALLA VENDITA ILLEGALMENTE FATTA?

SOMMARIO.

Esposizione de' solenni richiesti dalle leggi Romane e dalle antiche patrie per l' alienazione dei beni delle università; e di quelli anche fermati nella legge de' 12 dicembre 1816. Le leggi Romane nella materia della restituzione del prezzo, nel caso di annullamento di una vendita fatta dalla Città, fermano condizioni uniformi a quelle intorno alla restituzione del prezzo per parte de' minori. Sotto l' impero della vigente legislazione la materia della restituzione del prezzo ne' casi di annullamento di una vendita di un fondo comunale, debbesi regolare colle stesse norme, con cui va moderata quella, che concerne i minori. Esplicamento di questa materia, secondo i principii della scienza, e le disposizioni delle nostre leggi amministrative e civili.

L' esistenza de' Comuni e l'integrità de' loro patrimoni interessa la società generale, avvegnachè ogni individuo debbe necessariamente avere delle relazioni pubbliche non pure con lo Stato, ma anche con una determinata associazione comunale, nel fine di essere tutelato, mediante l'opera della medesima, nello esercizio de' propri diritti. Per le leggi Roma-

ne si richiedevano nelle alienazioni de' beni de' pupilli, a' quali si assimilavano le città questi solenni. 1.° *inquisitio judicis, probatio causae, interpositio decreti, ut fraudi locus non sit*, oltre dell' altro di essere il pupillo astretto da tale necessità, di non poterla soddisfare altrimenti, che colla vendita (1). Per le leggi del nostro regno, e propriamente per le prammatiche 18 e 22 *de administ. Univ.* si richiedeva nell' alienazione de' beni delle Università l' estimazione della cosa, che si poneva in vendita, e l' asta fiscale, e il Regio assenso, il quale non suppliva per se solo gli altri due solenni, considerandosi pel nostro antico diritto municipale, come un atto di giurisdizione volontaria, il quale era valevole soltanto quando si fondava sull' intrinseca giustizia dell' atto, la quale anche sotto l' impero delle leggi vigenti è essenzialmente inerente alle forme stabilite dalla legge nelle contrattazioni de' Comuni, per sottrarli alla frode e al danno, che potrebbero patire. La legge del 12 dicembre 1816 con gli art. 298 e seguenti ritiene quasi identicamente le stesse forme e solennità delle antiche leggi nella materia de' contratti comunali, e per l'art. 301 espressamente si dichiara, che qualun-

(1) Veggansi le leggi 22 ff. *de admin. tutor.* e 3.ª Cod. *de jure reipub.*

que atto contenente violazione delle forme prescritte ne' tre precedenti articoli, in tutto o in parte, è nullo di dritto, e la sua nullità non può essere coverta nè da sanatorie posteriori, nè da prescrizioni legittime (1). Le leggi civili nel discorrere delle azioni di nullità e di rescissione de' contratti statuiscono con l' articolo 1266 la seguente disposizione. » Quando i minori, gl' interdetti o le donne » maritate, sono ammessi in tale qualità ad » essere restituiti contro le loro obbligazioni, » non si può pretendere il rimborso di ciò » che loro sia stato pagato in conseguenza di » tali obbligazioni nel tempo della minore età, » della interdizione o del matrimonio, se non » quando venga provato che il pagamento fu » convertito in loro vantaggio. Queste stesse disposizioni non troviamo stabilite per le nullità de' contratti comunali, non facendosi motto nelle leggi amministrative vigenti della restituzione del prezzo per parte de' Comuni, nei casi di annullamento di una vendita per essi fatta di un' immobile qualunque. Nondimeno ponendo mente alle leggi Romane, fonte inesauribile di sapienza civile, riesce assai agevol cosa risolvere il propostoci quesito, avvegnachè per la legge 27 Civitas ff. *de reb.*

---

(1) Veggansi gli art. 298, 299, 300 e 301 della legge de' 12 dicembre 1816.

cred., e per le leggi 1 e 2 Codic. *si adversus creditor.* si fermano principii uniformi a quelli intorno alla restituzione del prezzo per parte de' minori. *Civitas mutui datione obligari potest, si ad utilitatem ejus pecuniae versae sunt: alioquin ipsi soli qui contraxerunt, non civitas tenebuntur*; e le stesse disposizioni vengono statuite colle leggi 1 e 2 Codic. *si adversus creditor.*, ed anche nel caso della utile inversione unicamente poteva pretendersi la restituzione del prezzo, per la somma veramente pagata conformemente alle leggi *Per diversas et ab Anastasio* Codic. mandati (1). Le teoriche del diritto Romano vennero costantemente ritenute nel nostro antico foro e confermate dalla giurisprudenza uniforme dal Sacro Regio Consiglio e della Regia Camera della Sommaria, e della Commessione feudale; e debbono anche essere applicate sotto l'impero delle leggi amministrative vigenti.

I Comuni di vero possono assimilarsi a' minori nello esercizio dei loro diritti civili, avvegnachè ogni corpo amministrativo o persona giuridica qualunque va sommessa alle disposizioni delle leggi civili nelle materie che formano obbietto delle medesime; e però la restituzione del prezzo ne' casi di annullamento di una vendita di un fondo comunale, deb-

(1) Veggasi la legge 27 ff. *de reb. credit.*, e le leggi 1 e 2 del Codice *si advers. credit.*, e le leggi *per diversas e ab Anastasio Cod. mand.*

b' essere regolata colle stesse norme, con cui va moderata quella che concerne i minori. In effetto la mancanza dello adempimento delle forme e delle solennità stabilite negli art. 298 e seguenti della legge de' 12 dicembre 1816 intorno a' contratti comunali produce la nullità di essi, al pari che vien prodotta nei casi in cui non si fossero osservate le forme stabilite pei contratti de' minori; e però annullato il contratto di vendita fatto illegalmente dal Comune, le conseguenze del medesimo, ossia la materia della restituzione del prezzo riscosso dal venditore, debbesi regolare, a norma dello art. 1266 delle leggi civili, e dichiarare il Comune obbligato a restituirlo unicamente quando si fosse convertito a suo vantaggio. Nè può dirsi che per l' art. 301 della legge del 12 dicembre 1816 viene statuito che le nullità de' contratti comunali non possono essere coverte da sanatorie posteriori, o da prescrizioni legittime; nell' atto che le nullità de' contratti de' minori si estinguono col decorrimento di dieci anni, ovvero colla ratifica fatta nell' età maggiore, giusta gli art. 1258 e 1265 delle leggi civili. Di vero la materia delle nullità de' contratti de' Comuni è del tutto disforme da quella de' minori, avvegnachè le contrattazioni comunali in generale risguardano l' interesse pubblico, e formano obbietto del diritto amministrativo, e però le nullità di esse non possono essere co-

verte da sanatorie o da prescrizioni ; e per l' opposito le nullità de' contratti de' minori riflettono il diritto de' privati, e per conseguente si applicano a' medesimi tutti gli effetti legali delle ratifiche e delle prescrizioni. Nondimeno l' interesse pubblico debbesi limitare soltanto allo stabilimento delle convenzioni, avvegnachè le conseguenze legali di esse debbonsi determinare, secondo le disposizioni delle leggi civili, e però la restituzione del prezzo per l' annullamento di una vendita di un fondo comunale debbesi fare nel caso dell' utile inversione a pro del venditore.

Osservammo nel cominciamento della trattazione del presente quesito, che la conservazione de' patrimonii dei Comuni concerne la utilità generale, e però debbesi intendere di essere stato convertito a pro dei medesimi il prezzo ritratto dalla vendita del fondo, quando con effetto si fosse esso impiegato nello acquisto di altro stabile, ovvero che materialmente si conservasse il danaro, avvegnachè non ogni altro uso di esso, ancorchè diretto all' utilità generale conserva la integrità del patrimonio del Comune, e però manca il fondamento dalla utile inversione, che è la ragione di giustizia universale, che determina la obbligazione della restituzione del prezzo ne' casi di annullamento delle vendite dei beni immobili de' minori e de' Comuni.

QUISTIONE XXXVIII.ª

I FIUMI E LE RIVIERE IN GENERALE E TUTTE LE ALTRE COSE PUBBLICHE NATURALI, FORMANO SEMPRE UNA DIPENDENZA DEL DEMANIO PUBBLICO DELLO STATO, OVVERO POSSONO PERTENERE ANCHE AL DEMANIO PUBBLICO PROVINCIALE O COMUNALE?

SOMMARIO.

Le cose pubbliche alcune sono naturali come i fiumi, le riviere, le spiagge, i lidi del mare ec. ec., ed altre manufatte come le strade, i porti ec. ec. Esplicamento della differenza che intercede per le cose dipendenti dal demanio pubblico dello Stato, delle provincie o de' Comuni. I fiumi e le riviere in generale e tutte le altre cose pubbliche naturali, formano sempre una dipendenza del demanio pubblico dello Stato, e non possono mai pertenere al demanio pubblico provinciale o comunale. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo.

I beni del demanio pubblico sonò nella proprietà dello Stato sotto la tutela della pubblica amministrazione e destinati all' uso universale, e però essenzialmente si distinguono dai fondi patrimoniali dello Stato, i quali si posseggono come private proprietà e sono produttivi di una rendita. Le cose pubbliche alcune sono naturali come i fiumi e le riviere, le spiagge, i lidi del mare ed altre, perchè esistono pel corso stesso della natura, e senza che vi concorra l' opera dell' uomo; e in manufatte, le quali sono formate per l' industria

umana, come le strade, i porti ecc. Posto mente alla vera indole delle cose pubbliche, non avvi propriamente distinzione a fare infra quelle pertinenti al demanio pubblico dello Stato, e le altre proprie del demanio de' Comuni, avvegnachè tutte indistintamente sono destinate all' uso generale della società, che è il fine proprio della esistenza delle cose pubbliche, e però il demanio de' Comuni costituisce una parte del demanio generale dello Stato. Nondimeno debbesi osservare, che le cose del demanio pubblico sono nella proprietà dello Stato, e sono acquistate e mantenute a sue spese; e quelle del demanio municipale sono nella proprietà de' Comuni e conservate ed acquistate da' medesimi. Inoltre cambiata la destinazione dell' uso pubblico di una strada dello Stato, il suolo diventa proprietà patrimoniale di esso, e per l' opposito il suolo di una strada provinciale o comunale resta nel dominio di esse società, quante volte legittimamente venisse soppresso l' uso generale della strada, e però rendesi necessaria la partizione del demanio in pubblico e municipale o provinciale (1).

Abbiamo osservato che le cose del demanio pubblico sono destinate all' uso universale, sia che facciano parte del demanio dello Stato,

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1. Lezione XXIV.ª pag 333 e seguenti.

ovvero delle provincie o de' Comuni ; e allo stesso modo sono sotto la tutela della pubblica amministrazione, la quale intende a sicurare il servigio della società, con farle sussistere sempre atte al fine della loro speciale destinazione. E però le pertinenze pubbliche in generale debbonsi reputare del demanio dello Stato, avvegnachè l' uso pubblico propriamente si esercita su di un fondo di dominio della società generale, la quale debbe provvedere al mantenimento di quelle cose che interessano i bisogni generali dello Stato; per guisa che unicamente debbonsi collocare nel demanio delle provincie e de' Comuni quei fondi pubblici, i quali sono costruiti e mantenuti a loro spese, come ad esempio sarebbero le strade provinciali e comunali. I fiumi e le riviere siano ovver no navigabili o atte a' trasporti, al pari delle rive e de' siti occupati e indi abbandonati dal mare, e dei seni e delle spiagge e di altre cose dello stesso genere sussistono pel solo corso ordinario della natura e delle leggi generali che la regolano, e però non può porsi in dubbio di dover pertenere necessariamente al demanio pubblico dello Stato. Di vero le provincie e i Comuni non concorrono colla loro opera e coi mezzi delle loro amministrazioni al mantenimento delle cose pubbliche naturali, e però non può intendersi come queste possano pertenere a demanio provinciale o comunale, il quale unil

camente comprende le cose pubbliche manufatte a spese della provincia o del Comune. Inoltre le cose del demanio delle provincie e de' Comuni, come sarebbero le strade provinciali e comunali, quantunque fossero sempre poste nell' uso universale de' nazionali e degli stranieri, pure precipuamente riflettono l' interesse della provincia o del Comune, e con questo intendimento sono state costruite. Per l' opposito le dipendenze naturali del demanio pubblico, come i fiumi e le riviere sono sorte, per essere usate indistintamente da tutti, provvedendo allo stesso modo a' bisogni dell' universale, e però mancano pei Comuni i due elementi creatori di qualsiesi proprietà, cioè il bisogno e l' industria. Questi elementi si richieggono non pure per lo stabilimento delle proprietà private, ma anche delle pubbliche, avvegnachè esse formano parimenti obbietto del diritto dominicale, il quale nelle strade comunali sorge dalla costruzione fattane dal Comune, e dal bisogno speciale dell' uso di esse, per gli abitanti della città, e però chiaramente s' intende che le cose pubbliche naturali essendo incapaci di privato dominio, e formando parte dell' ambito territoriale dello Stato, necessariamente debbono pertenere al demanio pubblico generale; e non possono in nessun caso costituire una branca del demanio provinciale o comunale.

QUISTIONE XXXIX.ª

LE VIE CHE METTONO CAPO AD UNA STRADA PUBBLICA E CONDUCONO SOLO A FONDI, OVVERO AD ABITAZIONI DI PRIVATA PROPRIETÀ, NELLA MANCANZA DI PRUOVE, CHE NE FACCIANO CONOSCERE LA NATURA, DEBBONSI REPUTARE DI RAGION PUBBLICA, OVVERO DI PARTICOLARE DOMINIO?

SOMMARIO.

Per i principii delle leggi Romane le strade si distinguevano in pubbliche, in private e vicinali. Esame delle condizioni, che doveano avere le strade pubbliche, secondo le leggi di Roma. Nel nostro Regno le teoriche del diritto Romano hanno regolata la materia delle strade. Partizione delle strade, secondo le leggi della Francia e del Regno delle due Sicilie. Una strada che ponesse capo in un fondo privato, per condurre ad altro fondo privato, debbesi ritenere di particolare dominio, senza che si richiegga da' privati la pruova di esso. Dimostrazione di questo assunto. Le strade le quali riuniscono due strade pubbliche sono essenzialmente pubbliche, nessuna condizione si richiede per definirne la natura. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione di una dottrina del Sorge sull' argomento. Le strade le quali mettono capo ad una strada pubblica, e conducono a' fondi, ovvero ad abitazioni di privata proprietà, nella mancanza di pruove che ne facciano conoscere la natura, debbonsi considerare di ragion pubblica. Dimostrazione di questo assunto. Nondimeno i privati proprietarii possono con titoli, ovvero con altre pruove legittime dimostrare che il suolo della strada loro perteneva originariamente, e in questo caso la strada debbesi ritenere di particolare dominio de' medesimi. Espli-

camento scientifico di tutta questa materia. I principii esposti sono pienamente conformi alle leggi in vigore, le quali debbonsi commentare con le teoriche delle leggi Romane. Esame e sviluppo di questo argomento.

Per le leggi romane le strade si distinguevano in pubbliche, private e vicinali, come viene statuito nella legge 2 P. 22 e 23 ff. *Ne quid in loco publico, vel itinere fiat. Viarum quaedam publicae sunt, quaedam privatae, quaedam vicinales. Publicas vias dicimus, quas Graeci Basilicas, idest Regias, nostri praetorias, alii consulares vias appellant. Privatae sunt, quas agrarias quidam dicunt. Vicinales sunt viae, quae in vicis sunt, vel quae in vicis ducunt, has quoque publicas esse quidam dicunt: quod ita verum est, si non ex collatione privatorum hoc iter constitutum est: aliter, atque si ex collatione privatorum reficiatur, nam si ex collatione privatorum reficiatur, non utique privata est, refectio enim idcirco de communi fit, quia usum, utilitatemque communem habet. Privatae viae dupliciter accipi possunt: vel hae quae sunt in agris, quibus imposita est servitus, ut ad agrum alterius ducant; vel hae quae ad agros ducunt, per quas omnibus permeare liceat, in quas exitur de via consulari; et sic post illam excipit via, vel iter, vel actus ad villam ducens, has ergo quae post consularem excipiunt in villas, vel*

in alias colonias ducentes, putem etiam ipsas publicas esse (1).

Secondo le leggi di Roma le strade pubbliche doveano avere diverse condizioni; cioè il suolo di esse dovea essere pubblico, e con una forma determinata e regolare stabilita dalla pubblica autorità, e dippiù le strade doveano essere destinate all' uso pubblico, e mantenute, restaurate e tutelate a cura delle città, e nessun privato poteva occuparle in tutto o in parte, nè recare alcun impedimento al libero uso di esse. *Viam publicam eam dicimus, cujus etiam solum publicum est: non enim sicuti in privata via, ita et in publica accipimus, viae privatae solum alienum est, jus tantum eundi et agendi nobis competit: viae autem publicae solum publicum est, relictum ad directum certis finibus latitudinis ab eo, qui jus publicandi habuit, ut ea publice iretur, commearetur. Hoc interdictum prohibitorium est. Et tam publicis utilitatibus quam privatorum per hoc prospicitur. Loca enim publica utique privatorum usibus deserviunt, jure scilicet Civitatis, non*

---

(1) Veggansi i §. 22 e 23 della legge 2 ff. *Ne quid in loco publico, vel itinere fiat.* Presso i romani le strade consolari o pretorie chiamavansi anche militari, quantunque alcuni considerassero le strade militari come diverse dalle prime. Veggasi Barnaba Brissonio. Lib. XIX *verb via* pag. 2016.

quasi propria cujusque : et tantum juris habemus ad obtinendum, quantum quilibet ex populo ad prohibendum habet, propter quod si quod forte opus in publico fiet, quod ad privati damnum redundet : prohibitorio interdicto potest conveniri, propter quam rem hoc interdictum propositum est. Ad ea igitur loca hoc interdictum pertinet, quae publico usui destinata sunt : ut si quid illic fiat, quod privato noceret, Praetor interdiceret Interdicto suo. Refectio enim idcirco de communi fit, quia usum utilitatemque communem habet (1).

I principii del diritto Romano nella materia delle strade vennero concordemente ritenuti nelle antiche legislazioni di tutte le nazioni incivilite, e quanto al nostro Regno le teoriche delle leggi di Roma hanno costantemente formato il diritto imperante delle pubbliche strade. Il Sorge nella sua opera sull' enucleazioni dei casi forensi ritiene pienamente la distinzione delle strade in pubbliche, vicinali e private ; nondimeno debbesi por mente che la condizione che questo giureconsulto richiede, per considerarsi una strada pubblica, che cioè metta capo ad una via pubblica, e finisca in un altra della stessa natura, unica-

---

(1) Veggansi i §. 21, 1, 5, e 22 della legge 2.ª ff. *Ne quid in loco publ. vel itiner. fiat.*

mente debbe aver luogo, secondo le leggi di Roma per le strade pubbliche propriamente dette, e non già anche per le strade vicinali e private, quando debbonsi reputare pubbliche (1). In Francia le strade si distinguono in Regie, dipartimentali, comunali e vicinali, e queste ultime anche si considerano pubbliche, e solamente si riguardano come privati i sentieri, ossia quelle strade particolari, le quali conducono esclusivamente alle abitazioni o a' fondi di private persone. Pel Real Decreto de' 27 giugno 1820 appo noi le strade pubbliche si distinguono in Regie e traverse, e in provinciali e comunali; e le vie poi che i proprietarii di alcuni fondi costruiscono, per agevolare l'accesso e le comunicazioni infra essi diconsi strade private, o vicinali, ovvero anche sentieri.

La legge sul contenzioso amministrativo dei 21 marzo 1817 comprende nell' art. 6 un principio generale, per distinguere agevolmente i sentieri dalle strade pubbliche. Le parole di esso articolo sono le segnenti. « Eccetto i sen-
» tieri, ossia le strade vicinali, quelle cioè
» che sono stabilite pel comodo e per l' ac-
» cesso tra due o più fondi vicini, tutte le
» controversie che insorgeranno sulle altre

---

(1) Veggasi Sorge enucleationes casuum forens. vol. 3, capit. LVII. pag. 400; e veggasi anche Orazio Montano trattato de Regalib. pag. 52 *viae publicae*.

» strade, o che riguardino l' occupazione di
» tutta, o di una parte della di loro area,
» o la riparazione de' danni cagionati, o l'ob-
» bligo di mantenerle, si perterranno a' giu-
» dici del contenzioso amministrativo. Sicchè per effetto di questa disposizione legislativa chiaramente si viene in cognizione, che pel diritto amministrativo del nostro Regno unicamente debbonsi considerare, come sentieri, ossia strade di privata ragione, quelle che sono stabilite pel comodo e per l' accesso fra due o più fondi vicini, per guisa che una strada, la quale ponga capo in un fondo privato, per condurre ad altro fondo privato, debbesi ritenere di particolare dominio, senza che si richiegga per parte de' privati alcuna pruova, che loro ne sicuri la proprietà. Di vero questi sentieri hanno un fine tutto di privato interesse, ed intrinsecamente escludono il concetto dell' uso generale di essi, e però non possono in alcun modo considerarsi di ragion pubblica. Per l' opposito la strada, che riunisce due strade pubbliche è essenzialmente pubblica, e non si richiede nessuna condizione, per definirne la natura, avvegnachè si ha una necessaria destinazione all' uso pubblico, che la rende assolutamente incapace di privato dominio. E però quantunque non si avessero gli estremi saggiamente stabiliti dal diritto Romano per la dichiarazione

di una strada pubblica, nondimeno debbesi necessariamente ritener come tale quella che congiunge due strade dello stesso genere. *Ad inducendam viam publicam*, dice dottamente il Sorge, *tria copulative requiruntur, nempe ut incipiat a via publica, desinat in aliam viam publicam, et solum sit publicum, et publice fit iter per illud. Imo sufficere ad hoc, ut via dicatur publica, si incipiat a publico, et desinat in publicum* (1).

Posti questi principii generali, ed esplicate le teoriche sapientissime del diritto Romano sulla materia delle strade, manifestamente si osserva, che le strade, le quali mettono capo ad una strada pubblica, e conducono a fondi, ovvero ad abitazioni di privata proprietà, nella mancanza di pruove, che ne facciano conoscere la natura, debbonsi considerare di ragion pubblica. Di vero le cose del demanio pubblico sono nella proprietà dello Stato o de' Comuni, sotto la tutela della pubblica amministrazione, e destinate all' uso generale; ed essendo le strade conducenti da una strada pubblica a fondi o ad abitazioni private intrinsecamente nell' uso pubblico, debbonsi considerare di ragion pubblica. In effetto esse strade conducono a diversi fondi o abitazioni pertinenti a distinti proprietarii, e però fa-

(1) Veggasi Sorge encicl. cas. forens. vol. 3 pag. 400.

cendo comunicare i fondi privati colla strada pubblica, hanno essenzialmente la destinazione all' uso generale, che è la condizione propria e fondamentale delle cose del demanio pubblico; e poichè esse sono nel dominio dello Stato o de' Comuni così l' uso pubblico fa presumere il suolo della strada anche pubblico. Nondimeno i privati proprietarii possono con titoli, ovvero con altre pruove legittime dimostrare, che il suolo della via loro perteneva originariamente, e in questo caso la strada debbesi ritenere di particolare dominio de' medesimi, avvegnachè le strade che pongono in comunicazione due vie pubbliche debbono necessariamente essere di ragion pubblica, ma le altre che conducono da una strada a fondi privati si presumono pubbliche, rimanendo salvo a' proprietarii il diritto a dimostrare di pertener loro il dominio del suolo della via. Se non che debbesi por mente di non potersi dichiarare di ragion privata la strada, sol perchè si fosse mantenuta e restaurata a spese de' proprietarii, e di aver costoro avuti de' diritti dominicali su di essa, e di non essersi usata dall' universale, perocchè le strade pubbliche sono di loro natura imprescrittibili, e però qualunque atto privato non può far perdere alle medesime la qualità di cose pubbliche. Che anzi anche la pruova del dominio del suolo, può riuscire inef-

ficace a dimostrare la privata appartenenza della strada, quante volte l' amministrazione l' avesse acquistata con la prescrizione, la quale è un modo legittimo per far divenire di ragion pubblica le cose di privato dominio, ma in questo caso l'amministrazione per tutelare il proprio diritto, deve giustificare il suo possesso con atti proprii della natura della cosa, cioè deve dimostrare di essere stata la strada usata pubblicamente, e di aver formato obbietto delle cure delle autorità amministrative il mantenimento e la restaurazione della medesima.

I principii da noi ritenuti nell'esplicamento del presente quesito sono interamente conformi alle teoriche del diritto Romano, come dianzi abbiamo osservato, le quali sono consentanee a quelle statuite nella vigente legislazione del nostro Regno. In effetto per l'art. 6 della legge de' 21 marzo 1817 debbonsi considerare come sentieri, ossia strade vicinali quelle soltanto che sono stabilite pel comodo e per l'accesso tra due o più fondi vicini, per guisa che le altre che mettono capo ad una strada pubblica e conducono a fondi, ovvero ad abitazioni private, debbonsi presumere di ragion pubblica, salvo sempre ai proprietarii di pruovare la particolare appartenenza della strada; per guisa che oggigiorno nella materia della definizione della qua-

lità delle strade, bisogna tener dietro interamente alle disposizioni delle leggi Romane, per noi ampiamente esplicate nello esame del presente quesito. Le leggi quanto alla loro esterna manifestazione, ne' primi tempi del mondo sono state consuetudinarie, e in seguito si sono recate a scrittura, e nell' epoche di stabilita civiltà codificate; e però nel periodo dello incivilimento delle nazioni, quando cioè le leggi si sono ridotte a canoni generali, il giureconsulto conviene che intenda a conoscere la genesi di esse, guidato dalla filosofia e dalla storia, per ritrarne la vera intenzione e conoscerne l' ampiezza, per recarle con senno all' applicazione degli svariati casi che si presentano. Le leggi che imperano nel Regno delle due Sicilie sono concepite con formole generali, e manifestano indubitatamente la pienezza dello incivilimento dello Stato, e spessamente debbono essere interpetrate colle norme delle leggi preesistenti, e precipuamente delle Romane, che sono il più ampio e scientifico comento delle leggi vigenti, quando non si osserva diversità di principii sulla stessa materia nelle due legislazioni. Sicchè trovando noi uniformità nelle leggi Romane e nelle vigenti nella materia delle strade, debbesi comentare l' art. 6 della legge de' 21 marzo 1817 colle teoriche del diritto Romano, le quali offrono un sistema com-

piuto legislativo, interamente consentaneo alla intenzione della legge anzidetta; e però le strade che mettono capo ad una strada pubblica, e conducono a fondi o ad abitazioni private, nella mancanza di pruove, che ne facciano conoscere la natura, debbonsi reputare di ragione pubblica.

*

QUISTIONE XL.ª

UN PRIVATO COSTRUENDO VICINO AD UNA SUA PROPRIETÀ E A PROPRIE SPESE UN TRATTO DI STRADA, CHE CONGIUNGA DUE STRADE PUBBLICHE, IL TRATTO NOVELLO COSTRUITO, DEBBESI CONSIDERARE COME UNA DIPENDENZA DEL DEMANIO PUBBLICO, OVVERO COME UNA COSA DI PARTICOLARE DOMINIO?

SOMMARIO.

Ogni strada la quale ponga principio ad una strada pubblica e termina ad un altra strada della stessa natura, è essenzialmente pubblica. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. Non compete al costruttore del tratto di strada, che ha congiunto due strade pubbliche diritto ad essere compensato del valore della novella opera fatta. Esame di questo argomento. I principi della scienza del diritto amministrativo esplicati nello esame del presente quesito sono stati ritenuti così nelle antiche come nelle novelle leggi. Dimostrazione di questo assunto.

L' ampia trattazione fatta della precedente quistione, nella quale abbiamo dimostrato che le strade, le quali mettono capo ad una strada pubblica e conducono a fondi privati, nella incertezza delle pruove che ne facciano conoscere la natura, debbonsi reputare di ragion pubblica, rende assai agevole l' esplicamento delle teoriche del diritto amministrativo intor-

no al presente quesito. Osservammo di vero nella quistione precedente, che ogni strada la quale ponga principio in una strada pubblica e termina in altra strada anche pubblica, fosse intrinsecamente pubblica, avvegnachè le cose poste nell' uso universale, costituiscono naturalmente una dipendenza del demanio pubblico e sono incapaci di privata proprietà. E poichè una strada che riunisce due strade pubbliche essenzialmente trovasi aperta all' uso generale della società, così per la natura stessa delle cose costituisce una pertinenza pubblica insuscettiva di particolare dominio, e però costruendo un privato a proprie spese una strada in mezzo a due strade pubbliche, intrinsecamente diviene pubblica. Nè può dirsi che la formazione della strada a spese del privato lo renda proprietario del suolo della medesima, perocchè la distinzione delle cose pertinenti al pubblico demanio, dalle altre di particolare ragione, non si fa sulla base dei titoli che ne dichiarino la spettanza, ma in vece per la capacità delle medesime ad essere possedute dai privati, di maniera che l' uso pubblico trae di necessità seco la ragion dominicale allo Stato, essendo l' uno la causa determinante dell' altra. Adunque ogni costruzione di un tratto di strada che unisca due vie pubbliche, quantunque fatta a spese di un privato genera una strada pubblica. Nè

compete al costruttore diritto ad essere compensato della spesa fatta, ovvero del valore dell' opera novella, non potendosi applicare le teoriche dell' art. 470 delle leggi civili intorno alla indennità dovuta al proprietario che cede il suo immobile per pubblica utilità, giacchè queste norme legislative hanno luogo quando la pubblica amministrazione occupi il fondo privato per un opera pubblica, e non già nel caso presente, in cui volontariamente si è costruito e a proprie spese una strada pubblica, la quale non viene recata al dominio patrimoniale dello Stato, che è produttivo di rendita, e in vece per la sua intrinseca qualità unicamente può essere una pertinenza del demanio pubblico, e però non viene leso il principio di giustizia universale, di non dover nessuno divenire più ricco col danno altrui.

Ed è poi a porsi mente che nella formolazione del propostoci quesito, il privato è venuto a costruire la strada vicino ad una sua proprietà, di maniera che la spesa sostenuta gli ha recato de' positivi vantaggi, mediante l' accrescimento del valore del fondo, il quale divenuto contiguo ad una strada, naturalmente ha un prezzo maggiore; e anche per lo acquisto fatto delle servitù attive sulla via pubblica, ossia del diritto di passaggio, dello stillicidio e dell' apertura delle finestre. Orazio

Montano nel dotto trattato *de regalibus* con grande senno definisce la via pubblica essere quella che congiunga due strade pubbliche, e la stessa teorica professava tutta l'antica nostra classica scuola feudale, come ci assicura il Sorge, il quale così si esprime. *Imo sufficere ad hoc, ut via dicatur publica, si incipiat a publico et desinat in publicum* (1). Nè puossi affermare di dover essere, secondo le leggi Romane il suolo delle pubbliche strade anche di ragion pubblica, avvegnachè come abbiamo dimostrato la costruzione fatta dal privato della strada, la rende *ipso facto* di uso universale, e il dominio del suolo per conseguente si pertiene allo Stato, alla provincia o al Comune. La legge de' 21 marzo 1817 con l'art. 6 comprende gli stessi principii sulla materia, avvegnachè si dichiarano pubbliche le strade di ogni natura, tranne le vicinali, ossia quelle fatte pel comodo e per l'accesso tra due o più fondi vicini, e però debbesi ritenere come una dipendenza del demanio pubblico la costruzione fatta da un privato vicino ad una sua proprietà di un tratto di strada che congiunga due vie pubbliche.

---

(1) Veggasi Sorge enuc. cas. forens. vol. 3 pag. 400, e Orazio Montano trattato *de regal.* pag. 52 *viae publicae.*

QUISTIONE XLI.ª

GLI EX FEUDATARII POSSONO PRETENDERE, SOTTO L' IMPERO DELLE LEGGI VIGENTI, LA PROPRIETÀ DELLE ACQUE CHE CONFLUISCONO NE' FIUMI O NELLE RIVIERE NAVIGABILI O ATTE A' TRASPORTI SULLA BASE DI CONCESSIONI FEUDALI CONTENENTI LE CLAUSOLE *cum fluminibus, aquis, aquarum decursibus?*

SOMMARIO.

Per i principii del diritto Romano le acque che confluivano ne' fiumi e nelle riviere navigabili o atti a' trasporti si consideravano di ragion pubblica; e le stesse teoriche venivano statuite nelle antiche leggi del Regno, e anche nella Costituzione Quae sunt regaliae *dell' Imperadore Federigo Barbarossa. Secondo il diritto feudale le regalie unicamente potevano acquistarsi da' feudatarii, mediante una espressa concessione del Principe, la quale nondimeno dovea sempre intendersi in guisa, da non volgersi in grave pregiudizio del Sommo Impero. Esplicamento scientifico di tutta questa materia. Per le antiche leggi del Regno i feudatarii non potevano pretendere la proprietà delle acque, che confluivano ne' fiumi e nelle riviere navigabili o atte a' trasporti sulla base di concessioni fatte con le clausole* cum fluminibus, aquis, aquarum decursibus. *Dimostrazione di questo assunto. Per le leggi in rigore le acque che confluiscono nei fiumi e nelle riviere navigabili o atte a' trasporti, debbonsi considerare di ragion pubblica, senza che le concessioni feudali un tempo fatte delle medesime possono valere a conservare qualsiesi diritto nelle persone degli ex feudatari. Esame di questo argomento.*

Per i principii del diritto romano ogni corso di acqua perenne si reputava di ragion

pubblica, per guisa che i fiumi e le riviere in generale, tanto navigabili o atte a'trasporti, che non navigabili o non atte a' trasporti costituivano una proprietà pubblica, e allo stesso modo si dichiaravano pertinenti al pubblico demanio le acque che entravano ne' fiumi o nelle riviere navigabili o atte a' trasporti: *Si flumen navigabile sit, non oportere Praetorem concedere deductionem ex eo fieri, Labeo ait, quae flumen minus navigabile efficiat. Idemque est si per hoc aliud flumen fiat navigabile* (1). E altrove trovasi statuito il seguente principio. *Quominus ex publico flumine ducatur aqua nihil impedit, nisi, Imperator aut Senatus vetet: si modo ea aqua in usu publico non erit, sed si aut navigabile est, aut ex eo aliquid navigabile fit non permittitur id facere.* Sicchè secondo il diritto romano le acque che confluivano ne' fiumi e nelle riviere navigabili o atte a' trasporti si consideravano di ragion pubblica. Queste disposizioni delle leggi di Roma nella materia delle acque furono conservate nelle antiche legislazioni degli Stati di Europa, e in Napoli e in Sicilia il diritto romano si teneva come il diritto imperante nella materia. Nel corpo delle Consuetudini feudali si rinviene la famosa Costituzione dell' Imperadore

(1) Veggasi la leg. 3. §. 2. ff. de flumin.

Federigo Barbarossa *Quae sunt regaliae*, nella quale sono dichiarate regalie i soli fiumi navigabili, e quelli che confluivano ne' navivigabili. *Flumina navigabilia, et ex quibus fiunt navigabilia.* Questa Costituzione non fu mai espressamente dichiarata nel nostro regno legge imperante nella materia delle regalie, nondimeno per uso venne costantemente osservata; ma quanto alle acque de' fiumi non fu mai ritenuta, avvegnachè si consideravano come regalie non pure i fiumi navigabili e quelli che confluivano ne' medesimi, ma in generale i fiumi di qualunque natura. Orazio Montano nel suo trattato *de regalibus* ci fa pienamente certi di questa teorica. *Regale hoc fluminum est magis amplum in regno nostro, continens scilicet nedum flumina navigabilia, et quod influit in navigabile, sed caetera flumina etiam, quia continet aquas et decursus aquarum quod est plus* (1).

Per i veri principii del diritto feudale le regalie unicamente potevano acquistarsi da' feudatari, mediante una espressa concessione del Principe, la quale nulladimeno dovea sempre intendersi in guisa, da non volgersi in grave pregiudizio del Sommo Impero. Le regalie sono essenzialmente inseparabili dal Go-

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo Lezione XXIX pag. 399, Lezione XXX pag. 411.

verno, per modo che se ne rende assurda l'esistenza, non sì tosto voglia concepirsi una indipendente concessione fatta ad un privato di alcuna di esse, avvegnachè essendo i mezzi coi quali si aggiunge al fine della società, così ove si concedessero pienamente a private persone, il Governo non potrebbe sostenersi e agire nel fine della sua istituzione. Ne' tempi del reggimento feudale le regalie quando si concedevano specialmente, s'intendeva fatta la concessione per quelle sole che nominatamente ed espressamente si trasferivano, per guisa che non poteva farsi alcuna estensione da una specie all'altra, avvegnachè come saggiamente riteneva l'antica nostra classica scuola feudale, le regalie sono de' diritti di una natura speciale, i quali debbonsi sempre limitare nelle persone de' feudatarii (1). Che anzi anche nella stessa specie la concessione della regalia doveasi ritenere fatta limitatamente per quella parte di essa, che espressamente e nominatamente si conteneva nella investitura del feudo, come ad esempio la facoltà di riscuotere un vettigale da coloro che passavano sul ponte di un fiume, non poteva in alcun modo protrarsi ad esigere balzelli diversi.

Le concessioni poi generali delle regalie, non

(1) Questo stesso principio, cioè che in fatto di regalie debbesi sempre limitare la concessione delle medesime, fu anche solennemente professato dalla scuola Alemanna.

operavano il trasferimento di esse nelle persone de' feudatarii, avvegnachè quelle cose, che espressamente e nominatamente debbono essere date, non vengono comprese in una concessione generale, la quale debbesi intendere in guisa, da ritenersi per omesse le cose, che hanno bisogno di una concessione speciale, e allo stesso modo il Principe riteneva le regalie, quando anche la concessione del feudo fosse stata fatta colla clausola *Cum omni jure quod Princeps ibi habet* (1). Orazio Montano nel suo trattato *de regalibus* professa gli stessi principii. *In concessione castri,* dice questo dotto Pubblicista, *cum juribus et pertinentiis, non transit in concessionarium jus regale metallorum: transeunt venae metallorum, et illa decima quae datur ratione loci in quo sunt: quia haec non sunt de regalibus, et nisi hoc modo declaretur eorum conclusio, oppugnaret regulam generalem regalium, scilicet concesso comitatu, regalia non transire in concessionarium: et si aliqua concessa sunt, reliqua non dicuntur concessa: quia stricte interpetranda est concessio regalium. Regalia non transire etiam ex verbis generalibus, scilicet cum omni jure quod*

(1) Veggasi Regnero Sistino nel suo classico trattato *de regalibus* Lib. I. Cap. 5., il quale stabilisce diverse eccezioni al principio di non contenersi il trasferimento delle regalie nelle concessioni generali delle medesime.

Princeps ibi habet: et citat complures doctores. Haec enim clausola est major quam clausola, cum juribus et pertinentiis suis, ob dictionem illam, omni, et nihilominus non includit regalia: multo minus includere debet clausola, cum juribus et pertinentiis suis, et bene quidem; quia regalia sunt specialia Regnantium, annexa coronae ad decus reipublicae, et sic sunt majoris dominii, distincta a caeteris bonis fiscalibus: quia Regi competunt privative ad subditos, quod non est in caeteris bonis, puta domibus, vicinis agris, et hujusmodi, quorum privata persona est capax. Nimirum si in concessione generali Regis non includuntur ea, quae in speciale decus Regium sibi competunt (1). Nondimeno conviene por mente che riserbandosi il concedente alcune regalie, debbonsi intendere transferite le altre; e inoltre quelle non nominate espressamente alcune volte vengono concedute, ove dopo la enumerazione di determinate regalie si apponga la clausola generale *et quibuscumque vel omnibus aliis juribus;* ma ciò non ostante in questo caso restano trasferite le sole regalie dello stesso genere di quelle concedute o minori, e non già le altre di un ordine superiore.

Per applicazione di questi principii chiara-

---

(1) Veggasi Orazio Montano trattato *de regalib.* Verb. Argent. n. 5. pag. 259.

mente si viene in cognizione, che pel diritto pubblico e feudale i baroni non potevano pretendere la proprietà delle acque che confluivano ne' fiumi o nelle riviere navigabili o atte ai trasporti sulla base delle concessioni fatte colle clausole *cum fluminibus*, *aquis*, *aquarum decursibus*. Di vero come dianzi abbiamo dimostrato le acque di questo genere si ritenevano sotto lo impero delle antiche istituzioni come regalie, le quali unicamente potevano trasferirsi ne' feudatarii, mediante una concessione specifica, ossia come dicevano i nostri feudisti fatta *sub verbo signanter*, e però le concessioni generiche *cum fluminibus aquis ec.* le quali erano una forma di stile indistintamente usata dalle Cancellerie de' diversi tempi, non potevano operare il trasferimento delle regalie nelle persone de' feudatarii. Le sole clausole *cum aquis et aquarum decursibus*, unicamente operavano la concessione delle acque minori, come quelle de' rivoli, dei torrenti e degli stagni di privata ragione (1). Marino Guarano nella sua dotta opera sul diritto del Regno Napoletano, seguendo le orme della nostra classica scuola feudale, espressamente professa questi principii. *Caeterum opportunum fuerit hic advertere, baronibus flumina concessa tandem in-*

(1) Veggasi Capicio *de invest. feudal. verb. flumin.*

telligi, si speciatim memorata in investitura fuerint. Proinde si generalis illa clausola occurrat in investitura cum fluminibus, aquis, aquarumque decursibus, flumina concessa videri nequeunt. Generalis est enim in hoc argumento regula, regalia concessa nunquam intelligi, nisi speciatim concessa ostendantur (1). Che anzi conviene por mente che anche quando i fiumi venivano conceduti con una concessione *sub verbo signanter* ai feudatarii, si dovea intendere acquistata da questi ultimi la sola proprietà e giurisdizione delle acque, rimanendo l' uso delle medesime sempre comune. In effetto nella materia delle dipendenze del demanio pubblico debbesi distinguere la proprietà e la giurisdizione su di esse, le quali costituiscono una regalia, dall' uso che viene dato all' universale. *Non minus quam in via publica tria consideranda sunt in flumine publico: proprietas, jurisdictio et usus. Inter eas proprietas et jurisdictio est quidem ejus qui regalia habet, usus vero communis manet* (2). E però nelle concessioni feudali dei fiumi unicamente debbesi ritenere trasferita la proprietà delle acque e la giurisdizione su di esse, le quali cose

(1) Veggasi Guarano *jus Regni Neap. noviss.* Vol. 1, pag. 254.

(2) Veggasi Regnero Sistino nella sua opera *de regal.* lib. 2 cap. 5 num. 35 e 36

formano la regalia, e non già l'uso, che sempre compete a tutti. Il Gobbio nel suo trattato *de aquis*, e il Cutelli nel codice siculo così si esprimono su questo argomento. *Potest enim Princeps donare vel concedere privato flumina publica eaque privata efficere; licet alias regulariter non possit aqua de publica effici privata, ita quod saltem ratione usus publica non sit. Cum baroni jurisdictio non dominium datum sit, vassalique jurisdictionis sint non servitutis* (1).

Per la legge abolitiva della feudalità nei dominii di quà dal Faro de' 2 agosto 1806 venne solennemente dichiarato con l'art. 8, che i fiumi abolito qualunque diritto feudale, restavano di proprietà pubblica, e l'uso di essi doveasi regolare secondo gli stabilimenti del diritto Romano, per guisa che per effetto di questa legge i fiumi in generale, e senza distinzione fra i navigabili e i non navigabili, debbono considerarsi di ragion pubblica, e però qualsiasi diritto nascente da concessioni feudali anche legittimamente fatte, debbesi considerare abolito, e le acque che confluiscono ne' fiumi o nelle riviere navigabili o atte a' trasporti, costituiscono oggigiorno una dipendenza del pubblico demanio, anche quan-

(1) Veggasi Gobbio trattato *de aquis* quaest. 3 n. 11 e Cutelli Codex Siculus in capit. 63 Regis Jacobi.

do sotto l' impero del reggimento feudale fossero state legittimamente concedute colla investitura del feudo. Nei dominii oltre il Faro la feudalità venne abolita colla legge del 1813, la quale nella materia delle acque statuì, che tolta ogni opposizione di semplice prerogativa signorile, rimaneva ciascun Comune o cittadino nella libera facoltà di usare de' molini, serbati illesi in ciascun barone i diritti, che gli competevano, per ragione di pertinenza di suolo, di dominio territoriale, di proprietà di fiume, salti di acqua e simili, giusta le rispettive concessioni. Pel Decreto sull' amministrazione civile della Sicilia degli 11 ottobre 1817 si dichiara espressamente di essere sotto la suprema provvidenza del Governo le acque e tutte le altre cose pertinenti al demanio pubblico, e però anche ne' dominii insulari debbonsi reputare di proprietà pubblica, giusta il Decreto anzidetto i fiumi di qualunque natura, senza tener ragione di qualsiesi diritto feudale. La legge sul contenzioso amministrativo de' 21 marzo 1817, applicata anche in Sicilia pel Decreto de' 7 maggio 1838, dichiara oggetti dell' amministrazione pubblica le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno, e le istituzioni e le forme dirette a conservare l' integrità e la destinazione di esse, e per tali si ritengono le strade, le acque e tutte le altre cose

pertinenti al pubblico demanio; per modo che i fiumi in generale, debbonsi considerare per le leggi del Regno delle due Sicilie di proprietà dello Stato, e destinati all' uso universale, senza che le concessioni feudali un tempo fatte dei medesimi, possano valere a conservare qualsiesi diritto nelle persone degli ex feudatarii. Nè può dirsi che nel corpo della nostra legislazione amministrativa e civile non si rinvenga alcuna disposizione, la quale dichiarasse di ragion pubblica le acque, che confluiscono ne' fiumi o nelle riviere navigabili o atte ai trasporti, avvegnachè ritenendosi oggigiorno come pubblici i fiumi navigabili in generale, debbonsi anche reputare pubbliche le acque che in essi confluiscono; e però gli ex feudatarii non possono pretendere, sotto lo impero delle leggi vigenti, la proprietà delle medesime sulla base di concessioni feudali contenenti le clausole *cum fluminibus*, *aquis*, *aquarum decursibus* (1).

(1) Sulla materia delle acque in generale veggasi l' ampia trattazione per noi fattane nella nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo Lezioni XXIX. e XXX. pag. 395 e 409.

QUISTIONE XLII.ª

GLI EDIFIZII DE' TEATRI DI PROPRIETÀ DELLO STATO O DE' COMUNI, DEBBONSI CONSIDERARE COME COSE PATRIMONIALI DE' MEDESIMI, OVVERO COME PERTINENZE DEL DEMANIO PUBBLICO?

SOMMARIO.

Per le leggi Romane i teatri si consideravano come cose delle Università, ed erano di una natura diversa da quella delle pubbliche strade. Le nostre antiche leggi erano conformi alle Romane intorno alla indole de' pubblici teatri. Gli edifizii de' pubblici teatri sotto lo impero delle leggi vigenti debbonsi considerare come cose patrimoniali dello Stato o de' Comuni. Dimostrazione di questo assunto. Per le leggi Romane i teatri erano cose delle Università, ossia destinati agli usi degli abitanti delle medesime, al pari delle terre demaniali, ma questi principii non possono ritenersi sotto l' impero delle leggi vigenti, e in vece gli edifizii de' pubblici teatri sono oggigiorno delle mere proprietà patrimoniali dello Stato o de' Comuni. Esame di questo argomento.

Per i principii del diritto Romano i teatri si consideravano come cose delle Università, *res Universitatis*, le quali erano nel dominio della città, e l' uso veniva dato a' membri della medesima (1). Cicerone nel libro primo de offic. cap. 17 elegantemente dice. *Theatrum commune cum sit, recte tamen dici*

(1) Veggasi la leg. 6 §. 1 ff. de rer. divis. e il tit. 1 del lib. 2 delle Istituta.

*

posse , ejus esse cum locum , quem quisque occupavit. Sicchè per le leggi di Roma i teatri erano di una natura disforme dalle strade, le quali venivano comprese fra le cose pubbliche, che erano nella proprietà del popolo Romano , e nell' uso di tutti. *Viae autem* , dice il Cujacio , *per quas omnibus iter debetur publicae sunt*, *non Universitatis*. Le antiche leggi del nostro Regno , conformemente a quelle delle altre nazioni incivilite , pienamente ritenevano in questa materia i principii del diritto Romano , per guisa che i teatri non erano reputati come proprietà pubbliche , ossia come destinati all' uso universale.

Per le leggi vigenti , consentaneamente ai principii generali della scienza del diritto amministrativo , le cose pubbliche si distinguono in quelle che dipendono dal demanio pubblico , e nelle altre che sono patrimoniali dello Stato. Le prime sono nella proprietà dello Stato e sotto la tutela del Governo e destinate all' uso universale , e non sono produttive di rendita ; e costituiscono un obbietto della pubblica amministrazione , e però vengono dichiarate incapaci di qualsiesi dominio privato. I fondi patrimoniali poi sono posseduti dallo Stato , a simiglianza di ogni altro privato , e però esso ha il diritto di usare e godere le sue cose , con escluderne tutti gli altri , e di ritrarne le rendite. E poichè

ne' tempi d' incivilimento le diverse branche della legislazione di uno Stato, si distinguono, secondo la diversità delle materie da regolarsi, così le pertinenze del demanio pubblico formano l' obbietto delle leggi amministrative, e le cose patrimoniali dello Stato vengono regolate dalle leggi civili.

Posti questi principii generali agevolmente s' intende, che gli edifizii de' pubblici teatri debbonsi considerare, come cose patrimoniali dello Stato o de' Comuni. Di vero le pertinenze del demanio pubblico durante la loro speciale distinzione all' uso generale sono incapaci di privata proprietà, perchè tengono ai bisogni essenziali della società civile; e poichè i teatri possono allo stesso modo possedersi dallo Stato, da' Comuni e da' privati, così debbonsi sempre considerare come fondi patrimoniali, e non già demaniali. Inoltre i teatri non sono propriamente destinati all' uso generale, come le strade i fiumi e tutte le altre cose pubbliche, le quali possono essere usate gratuitamente da tutti, avvegnachè i proprietarii de' teatri, sia che fossero le città o i privati fanno un obbietto di speculazione de' medesimi, non permettendosi l' ingresso alle persone, se non col pagamento dei biglietti, per guisa che i teatri producono una rendita effettiva a coloro che li posseggono, e ordinariamente si danno in appalto agli in-

traprenditori, i quali assumono la cura della loro amministrazione, e ne ritraggono i vantaggi, di che sono produttivi. Nè può dirsi che la pubblica amministrazione prenda la cura della polizia interna degli spettacoli, perocchè l'azione amministrativa unicamente ha ad intendimento in questo caso la tranquillità pubblica e la sicurezza delle persone, senza che si volga a sicurare l'uso e il godimento del teatro. Se dunque gli edifizii de' teatri non sono posti nell'uso generale, e non sottostanno propriamente alla tutela dell'amministrazione, e pertengono anche a private persone, chiaramente si scorge di non costituire una dipendenza del pubblico demanio.

Per le leggi Romane i teatri, come dianzi abbiamo osservato, erano cose delle Università *res Universitatis*, ossia destinati all'uso degli abitanti delle medesime, al pari delle terre demaniali date agli usi civici delle popolazioni. Questi principii non possono ritenersi sotto l'impero delle leggi vigenti, le quali distinguono i beni de' Comuni in patrimoniali e demaniali; intendendosi per demanii, a norma dello art. 1.° del Decreto del dì 8 giugno 1807 le terre aperte colte o incolte, qualunque ne sia il proprietario, sulle quali abbiano luogo gli usi civici o le promiscuità. Sicchè gli edifizii dei pubblici teatri debbonsi considerare oggigiorno come cose patrimoniali dello Stato o dei Comuni.

QUISTIONE XLIII.ª

LE SORGENTI DI ACQUE TERMALI O MINERALI SONO DI RAGION PRIVATA, OVVERO SI PERTENGONO AL PUBBLICO DEMANIO?

SOMMARIO.

Le sorgenti di acque termali e minerali si pertengono a' proprietarii de' fondi entro i quali sono site. Nondimeno queste acque debbono sottostare alla pubblica amministrazione, per provvedere al regime sanitario di coloro che vogliono farne uso. Le acque termali e minerali ritengono la natura di cose patrimoniali, quantunque sorgessero ne' fondi de' Comuni o del pubblico demanio. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione di diversi stabilimenti legislativi della Francia intorno alla materia delle acque termali e minerali.

Le leggi Civili nel discorrere delle servitù che derivano dalla situazione de' luoghi, statuiscono con l' art. 563, che quegli che ha una sorgente nel suo fondo, può usarne ad arbitrio, salvo il diritto, che potesse avere acquistato il proprietario del fondo inferiore, per qualunque titolo, o in forza di prescrizione. L' acqua considerata come sostanza indipendente dal terreno su cui poggia, o che attraversa, o scorra, ne' sensi degli art. 562 e seguenti delle leggi memorate, spetta a colui che il primo se ne impossessa; e le sorgenti si pertengono a' proprietari de' fondi, non già come oggetti isolati, ma in vece co-

me accessioni de' medesimi, avvegnachè la proprietà del suolo comprende egualmente quell... della superficie e della parte sottoposta (1). Per applicazione di questi principii manifestamente si scorge, che le sorgenti di acque termali o minerali, si pertengono a' proprietari dei fondi, entro i quali sono site, dovendosi considerare come una parte ed accessione di essi; nondimeno queste acque debbono sottostare alle cure della pubblica amministrazione, per provvedere al regime sanitario di coloro che vogliono farne uso. Sicchè le acque termali e minerali debbonsi considerare di proprietà privata, e quando anche sorgessero nei fondi de' Comuni, o anche del pubblico demanio, ritengono sempre la natura di cose patrimoniali. Inoltre esse acque non sono nell' uso universale, come tutte le cose pubbliche debbono essere, ma in vece si vendono per conto de' proprietari, sia che pertengano a' privati o a' Comuni, e però non possono ritenersi di ragion pubblica, a norma dell' art. 463 delle leggi Civili e dell' art. 7.° della legge de' 21 marzo 1817.

Le leggi della Francia comprendono parecchie disposizioni sulla materia delle acque termali e minerali, e le dichiarano espressamente capaci di privata appropriazione. Gli arresti

(1) Veggasi l' art. 477 delle leggi Civili.

del direttorio esecutivo de' 29 floreale anno 7° e de' 3 floreale anno 8° statuiscono, che ogni proprietario, il quale rinverrà nel suo fondo una sorgente di acqua minerale, deve farlo conoscere al Governo, per essere esaminata, per permettersene ovver no la distribuzione, a seconda che fosse stata riconosciuta utile o dannosa, la quale disposizione venne anche applicata per lo arresto medesimo dell' anno 8° alle acque termali e minerali pertinenti allo Stato. La proprietà privata delle acque anzidette venne anche riconosciuta a pro de' particolari o de' Comuni, per lo arresto de' 6 nevoso anno 11°, il quale dichiarò, che gli appalti delle acque minerali, dei bagni e stabilimenti dipendenti di dominio de' Comuni, doveano essere fatti innanzi a' Sottoprefetti dei distretti, e con l' intervento del *Maire* del Comune, nel di cui territorio le acque si erano ritrovate.

QUISTIONE XLIV.ª

I LAGHI NAVIGABILI O ATTI AI TRASPORTI DEBBONSI CONSIDERARE DI RAGION PRIVATA, OVVERO COME UNA DIPENDENZA DEL PUBBLICO DEMANIO ?

SOMMARIO.

Definizione de' laghi e degli stagni secondo le teoriche del diritto Romano. I laghi debbonsi considerare come opere della natura, e gli stagni per l' opposito sono opere di arte. Esplicamento scientifico di questa materia. I laghi navigabili o atti a' trasporti sono sempre una dipendenza del demanio pubblico. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza e le teoriche del diritto Romano. Per le leggi amministrative e civili del nostro Regno i laghi navigabili o atti ai trasporti, debbonsi ritenere come cose pubbliche. Il diritto di alluvione non ha luogo pei laghi e stagni. Dimostrazione di questo assunto. I laghi non navigabili nè atti a' trasporti debbonsi considerare di ragion privata. Esplicamento di questa materia secondo le leggi Romane e le vigenti. Gli stagni di qualunque natura sono sempre obbietto della proprietà privata. Dimostrazione di questo assunto.

I laghi sono de' grandi e profondi serbatoi creati dalla natura, i quali venendo alimentati dalle sorgenti ovvero dalle acque correnti, conservano perpetuamente il loro volume di acqua. Nella legge 1 §. 3 ff. *ut in flum. publ. navigare liceat* sapientemente viene così definito il lago. *Lacus est quod perpetuam habet aquam.* Sicchè i laghi debbonsi considerare come opere della natura, avvegnachè

contenendo perpetuamente le acque, necessariamente vengono formati pel corso naturale delle cose, e non già mediante l'opera dell'arte. I giureconsulti romani istruiti nelle classiche scuole della filosofia stoica e accademica intendevano sempre per cose perpetue le naturali, giacchè quelle soltanto che sono l'effetto delle leggi fisiche del mondo possono essere perpetue, mentre le altre che sono l'opera dell'uomo necessariamente debbono essere temporanee e passaggiere. Le leggi di Roma dichiaravano elemento essenziale delle servitù prediali, di dover esse avere una causa perpetua, la quale propriamente comprendeva una causa naturale, ritenendosi sempre che l'attributo della perpetuità unicamente poteva convenire alle cose naturali e non già alle artefatte. Gli stagni per l'opposito sono de' luoghi stabiliti con opere di arte, per contenervi temporaneamente le acque che vi si uniscono, sia per effetto del corso di qualche ruscello, ovvero delle acque piovane. *Stagnum est quod temporalem contineat aquam ibidem stagnantem*, *quae quidem aqua plerumque hieme cogitur* (1). E però gli stagni anche quando fossero costruiti in un terreno naturalmente basso, debbono sempre considerarsi

---

(1) Veggasi la legge 1 §. 4. ff. *ut in flum. pub. navig. liccat.*

come cose artefatte, nel fine di conservare i pesci, e pescarli a tempo debito, nello interesse del proprietario de' medesimi.

Stabiliti questi principii, agevolmente si viene in cognizione di essere sempre i laghi navigabili o atti a' trasporti una dipendenza del demanio pubblico, e di non potere in alcun caso pertenere a' privati. Di vero essi laghi sono de' grandi mezzi che la natura offre all'universale per la satisfazione de' bisogni della vita; nè fa d'uopo che restino tribuiti esclusivamente a chicchesia, per aggiugnere a questo fine, e però chiaramente si ravvisa di essere i laghi navigabili o atti a' trasporti una dipendenza del pubblico demanio; non potendosi nè anche possedere materialmente e custodirsi, avvegnachè pel corso delle acque avviene un mutamento continuato delle medesime (1). Le leggi Romane, monumento imperituro non pure di sapienza civile, ma anche amministrativa, ritengono i grandi laghi come pubblici. *Possunt autem etiam haec esse publica* (2), vien detto nella leg. 1 §. 6 ff. *ut in flum. pub.* Nelle leggi amministrative e civili del nostro Regno, al pari di quelle della Francia non si rinviene alcuna espressa disposizione intorno alla natura de' laghi;

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di diritto amministrativo Lezioni XXIX. e XXX. pag. 397 e 412.
(2) Veggasi la leg. 1 §. 6 ff. *ut in flum. pub.*

nondimeno posto mente all' art. 463 delle leggi civili e agli art. 3, 4 e 7 della legge de' 21 marzo 1817, agevolmente si conosce di essere i grandi laghi di ragion pubblica. In effetto nelle leggi memorate si statuisce come principio generale di essere pertinenze del demanio pubblico tutte le parti del territorio del Regno non suscettive di privata proprietà; e però non potendosi esclusivamente appropriare i grandi laghi, segue di essere pubblici. Il Codice civile del cantone *Vaud* nella Svizzera con l' art. 342 espressamente comprende fra le pertinenze del demanio pubblico i laghi, assimilandoli all' intutto alle strade, alle riviere, alle rive e a tutte le altre cose pubbliche.

Per applicazione di questi principii s' intende manifestamente che l' uso de' laghi per la navigazione e i trasporti, debb' essere dato a tutti, al pari dell' uso dei fiumi e delle riviere; nondimeno i prodotti della pesca, che si ritraggono dai medesimi, si pertengono allo Stato, come quelli delle riviere. I laghi hanno per natura un sito fisso e determinato, e però debbono sempre conservare i loro limiti, senza che il diritto di alluvione possa aver luogo nei casi di accrescimento o diminuzione delle acque. *Lacus cum aut crescerent, aut decrescerent, nunquam, neque accessionem, neque decessionem in eos vicinis*

facere licet (1). Le leggi civili con l'art. 483 ritengono gli stessi principii, dichiarando di non aver luogo l' alluvione riguardo a' laghi e stagni, il proprietario de' quali conserva sempre il terreno che l' acqua copre, quando essa è all' altezza dello sbocco dello stagno, ancorchè il volume delle acque venisse a scemare. E per la stessa ragione il proprietario dello stagno non acquista alcun dritto sopra le terre confinanti, che la sua acqua va a ricoprire nei casi di straordinarie escrescenze. Le acque de' laghi pubblici, ove fossero assai abbondanti da poter essere usate da' vicini, senza danneggiamento della navigazione, se ne permettono le prese, mediante il permesso della pubblica amministrazione.

I piccioli laghi non navigabili nè atti ai trasporti debbonsi considerare di ragion privata, avvegnachè sono capaci di particolare appropriazione, e però non possono ritenersi come pertinenze del pubblico demanio. La leg. 112 ff. *de verb. signif.* espressamente comprende questo principio. *Litus publicum est, eatenus quatenus maximus fluctus exaestuat. Idem juris in lacu, nisi totus privatus est*; per guisa che secondo le leggi Romane si ritengono in alcuni casi i laghi di privata ra-

(1) Veggasi la leg. 24 §. 3 ff. *de aqua et aquae pluv. arcend.*

gione. Nè può trarsi sotto l' impero delle leggi vigenti alcun argomento dal caso de' fiumi e delle riviere non navigabili nè atti a' trasporti, i quali sono di ragion pubblica, avvegnachè i piccioli laghi non possono recare alcuna utilità, senza che venissero posseduti a titolo di particolare dominio, il quale non pure da al proprietario dei medesimi la facoltà d' impedire le derivazioni delle acque, che si volessero fare, ma anche di ritrarne tutti i prodotti della pesca. *In lacu tamen qui mei dominii est, utique piscari aliquem prohibere possum* (1). Inoltre nessuno può passare per i laghi privati, per recarsi al proprio fondo, senza che vi fosse costituita una servitù. *Si lacus perpetuus in fundo tuo est, navigandi quoque servitus, ut perveniatur ad fundum vicinum imponi potest* (2). Da ultimo i piccoli laghi debbono andar sommessi alla contribuzione fondiaria, come egregiamente si diceva nel diritto Romano. *Lacus quoque piscatorios et portus in censum dominus debet deferre* (3).

Gli stagni sono de' luoghi stabiliti con opere di arte, per ritenervi le acque che vi si uniscono, sia pel corso di qualche ruscello, ovvero per le piogge invernali. *Stagnum est*

(1) Leg. 13 §. 7 ff. *de injur.*
(2) Leg. 23 §. 1 ff. *de servit. rust. praed.*
(3) Leg. 4 §. 6 ff. *de censib.*

quod temporalem contineat aquam ibidem stagnantem, quae quidem aqua plerumque hieme cogitur (1). Questi stagni si formano nel fine di nudrire i pesci, per indi pescarli a tempo debito, i quali debbonsi considerare come accessorii del fondo e immobili per destinazione, giusta l'art. 447 delle leggi civili. Sicchè gli stagni di qualunque natura sono sempre un' obbietto della proprietà privata, essendo capaci del diritto dominicale, e produttivi di rendita.

(1) Leg. 1 §. 4 ff. *ut in flum. pub. navig.*

QUISTIONE XLV.ª

GLI EDIFIZII DELLE INTENDENZE E DELLE SOTTINTENDENZE DEBBONSI CONSIDERARE COME UNA DIPENDENZA DEL DEMANIO PUBBLICO PROVINCIALE, OVVERO DEL DEMANIO PUBBLICO DELLO STATO ?

SOMMARIO.

I locali addetti a' pubblici uffizii di qualunque natura, durante questa speciale loro destinazione, costituiscono una parte del pubblico demanio. Delle differenze che intercedono fra il demanio pubblico dello Stato, delle provincie e de' Comuni. Della origine e natura del demanio pubblico provinciale, il quale è sorto, mediante lo stabilimento delle provincie. Esplicamento scientifico di questa materia. Gli edifizii delle Intendenze sono una dipendenza del demanio pubblico provinciale. Dimostrazione di questo assunto. Gli edifizii delle Sottintendenze sono anche una dipendenza del demanio pubblico provinciale. Esame di questo argomento.

Il demanio pubblico comprende tutte le cose, che o per la loro indole, o perchè destinate dalla legge al servizio della società in generale, non possono formare obbietto di proprietà privata per alcuno; e in vece sono nella proprietà dello Stato, sotto la tutela della pubblica amministrazione, e nell' uso universale, sì dei nazionali che degli stranieri. Gli edifizii delle Intendenze e delle Sottintendenze debbonsi considerare come una dipendenza del pubblico demanio, avvegnachè han-

no a fine un servizio meramente amministrativo, e sono fondati colle debite autorizzazioni del Governo e a spese delle amministrazioni provinciali, dovendosi anche por mente di non recare questi edifizii alcuna entrata alle provincie (1) le quali posseggono le loro proprietà patrimoniali al pari dello Stato, dei Comuni e de' privati, e ne ritraggono tutti i vantaggi, con l'esclusione degli altri dall' uso di esse. Le leggi amministrative e civili del nostro Regno, al pari di quelle della Francia, non enumerano le diverse dipendenze del demanio pubblico, e non comprendono alcuna disposizione sulla natura degli edifizii delle Intendenze e delle Sottintendenze; nondimeno ponendosi mente all' art. 463 delle leggi civili, e agli art. 3, 4 e 7 della legge dei 21 marzo 1817 agevolmente si viene in cognizione di essere essi edifizii una dipendenza pubblica, avvegnachè debbesi considerare come tale qualsiesi cosa incapace di proprietà privata. I locali addetti a pubblici uffizii di qualunque natura, durante questa speciale loro destinazione, non possono essere particolarmente posseduti da chicchesia, e però naturalmente costituiscono una parte del pubblico demanio.

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1.° Lezione XXIV.ª pag. 339.

Abbiamo osservato che le cose pubbliche di qualunque natura, sieno naturali, ovvero artefatte, sono sempre e indistintamente concedute all' uso universale; e però sotto questo rapporto non avvi alcuna distinzione legale a fare infra le dipendenze del demanio pubblico dello Stato, delle provincie e de' Comuni; nondimeno quanto alla proprietà delle medesime, debbesi distinguere il demanio dello Stato, da quello delle provincie e dei Comuni. La partizione del demanio pubblico in demanio dello Stato e municipale, la troviamo uniformemente fatta in tutte le antiche legislazioni, avvegnachè per le istituzioni precedenti a quelle, che oggigiorno ci governano, le società comunali si sono sempre considerate come distinte e diverse dalla società generale. Ne' primi tempi del mondo tutte le società, una indole affatto municipale si aveano; e Roma nel suo cominciamento non fu che un municipio, al pari dei popoli Latini, de' Sabini, de' Sanniti e di quelli della Magna Grecia; e però le leggi Romane, le quali ci presentano principii assai luminosi intorno al pubblico demanio, non fanno propriamente la partizione del medesimo, in demanio dello Stato e municipale. Le società generali hanno avuto cominciamento in Europa nel secolo XII, senza nondimeno distruggere le municipali; che anzi ne' tempi della vera civiltà l' ordina-

mento di uno Stato non puossi dire perfetto, se non quando le minori società, sieno in guisa tale composte, da potersi compiutamente esplicare, a seconda de' proprii bisogni, procedendo mai sempre d' accordo colla società generale (1); e però al risorgimento della civiltà, dopo il medio evo, non troviamo stabilita nelle legislazioni di Europa la distinzione del demanio pubblico municipale, e di quello dello Stato.

La società generale e le associazioni comunali sarebbero insufficienti, ne' tempi di civiltà, a raggiugnere il fine della conservazione e del perfezionamento del genere umano, senza che vi fossero le società provinciali, le quali sono intermedie fra lo Stato e i Comuni. Di vero il saggio progresso e l'incivilimento delle nazioni non sorge soltanto con lo incremento de' diversi elementi che lo compongono, ma sopratutto con la unione e lo stabile accordo de' medesimi, per guisa che lo esplicamento della umana sociabilità imperfettamente otterrebbe il suo fine, ove i Comuni e lo Stato non procedessero in piena armonia fra essi, mediante lo stabilimento delle società provinciali, le quali sono sorte colle novelle istituzioni amministrative della Fran-

(1) Veggasi il Discorso proemiale della nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Vol. 1.° pag. 13 e seguenti, dove ampiamente abbiamo esplicata questa materia.

cia fermate nella fine del secolo XVIII, e per effetto dell' abolizione del reggimento feudale. Le provincie oggigiorno, secondo le leggi amministrative del nostro Regno consentaneamente alle francesi sono delle vere persone giuridiche, le quali non pure hanno esistenza nell' ordine amministrativo e giudiziario, ma anche nell' ordine civile, per guisa che sono pienamente capaci del godimento dei diritti civili, fra i quali intrinsecamente si comprende il diritto dominicale. Sicchè dopo lo stabilimento delle provincie oltre al demanio pubblico dello Stato e de' Comuni, bisogna tener ragione parimenti del demanio pubblico provinciale, il quale viene anche indistintamente destinato all' uso generale della società, che è l' obbietto unico della esistenza delle cose pubbliche; ma poichè le cose del demanio provinciale sono acquistate e mantenute a spese delle provincie, a differenza delle altre pertinenze pubbliche, conviene distinguere il demanio pubblico provinciale, da quello dello Stato e de' Comuni, posto anche mente, che venendo legalmente soppresso l' uso pubblico di una strada provinciale, ad esempio, il suolo di essa diviene di proprietà patrimoniale della provincia.

Fra le attribuzioni degl' Intendenti, alcune hanno a fine l'amministrazione generale dello Stato, che si reca ad atto in una determi-

nata provincia, ed altre mirano all' amministrazione della provincia medesima e alla tutela dei Comuni e de' pubblici stabilimenti, per guisa che gl' Intendenti debbonsi considerare come autorità provinciali. La legge del 12 dicembre 1816 con l' art. 4 ritiene pienamente questi principii, dichiarando gl' Intendenti le prime autorità delle provincie, e però manifestamente si viene in cognizione, che gli edifizii delle Intendenze debbonsi considerare come una parte del demanio pubblico provinciale durante la speciale loro destinazione allo esercizio di pubbliche funzioni.

I Distretti, secondo l' ordinamento amministrativo del nostro Regno, consentaneo pienamente a' principii generali della scienza, sono delle istituzioni destinate a riunire con vincoli certi e determinati i Comuni alle provincie, e però non possono in alcun modo considerarsi come società stabilite, non avendo alcuna esistenza nell' ordine civile. Sicchè i Distretti non costituiscono delle persone giuridiche, e però non possono avere il godimento dei diritti civili, e l' esercizio del diritto dominicale; e poichè gli edifizii delle Sottintendenze sono destinati allo esercizio delle funzioni dei Sottintendenti, i quali sono autorità meramente distrettuali, così non possono ritenersi come dipendenze del demanio pubblico distrettuale, che non esiste, secondo il

vigente ordinamento amministrativo del regno: La legge del 12 dicembre 1816 con l'art. 160 dichiara spese comuni a tutte le provincie quelle delle Segreterie delle Intendenze e Sottintendenze, per guisa che gli edifizii di queste ultime vengono assimilati a quelli delle prime, e però debbono ritenersi come una dipendenza del demanio pubblico provinciale, posto anche mente di essere i distretti intrinsecamente compresi nel concetto giuridico delle provincie.

QUISTIONE XLVI.ª

ABOLITO L'USO PUBBLICO DI UNA STRADA CONSOLARE, CHE ATTRAVERSI L'ABITATO DI UN COMUNE, A MENTE DELL'ART. 229 DELLA LEGGE DEI 12 DICEMBRE 1816, IL SUOLO DIVIENE UNA PROPRIETÀ PATRIMONIALE DELLO STATO, OVVERO DEL COMUNE

SOMMARIO.

Esposizione dell' art. 229 della legge dei 12 dicembre 1816. I tratti delle strade consolari, i quali attraversano l' abitato dei Comuni, debbonsi considerare come strade regie e non già comunali. Dimostrazione di questo assunto. Abolito l' uso pubblico di una strada che attraversa l' abitato di un Comune, il suolo di essa si pertiene allo Stato e al Comune, in proporzione della spesa sostenuta, per la costruzione della strada. Esame di questo argomento.

La legge sull' amministrazione civile del 12 dicembre 1816 con l' art. 229 statuisce la seguente disposizione. « La spesa di costru-
» zione, restaurazione e manutenzione delle
» strade comunali è a carico de' rispettivi Co-
» muni, a norma degli art. 211 e 212, quante
» volte non sieno tratti di strada consolare.
» In questo caso quando il tratto della con-
» solare passi fuori l' abitato, e ne tocchi
» qualche punto estremo, o il Cómune non
» abbia una popolazione maggiore di mille
» abitanti, il Comune è esente da ogni spesa

» a tale riguardo. Quandò poi il detto tratto » attraversi l' abitato, rimanendo sempre l'o- » pera a carico della Direzione generale dei » ponti e strade, il Comune concorre alla » spesa per la metà, se abbia quattromila o » più abitanti, e per un quarto, se ne ab- » bia meno. Posto mente a questa disposizione della legge del 1816 chiaramente si osserva che i tratti delle strade consolari, i quali attraversano l'abitato dei Comuni, debbansi considerare come strade regie e non già comunali, avvegnachè formano parte di una strada a carico dello Stato, la quale non può essere divisa nella integrità della sua continenza, e considerata per una parte soltauto come comunale. Le cose del demanio pubblico dello Stato, si distinguono da quelle dei Comuni, per la proprietà delle medesime, e per la giurisdizione conferita ad autorità diverse, avvegnachè l'uso viene sempre e allo stesso modo dato all' universale. Per l' art. 229 della legge del 1816 le opere relative a' tratti delle consolari che attraversano gli abitati dei Comuni, sono sempre a carico della Direzione generale dei ponti e strade, e però queste strade sono sommesse alle cure delle autorità preposte all'amministrazione dello Stato, e non già a quelle che dirigono le amministrazioni de' Comuni, e debbonsi considerare come una parte del demanio pubblico generale.

Abolito l' uso pubblico di una strada, il suolo della medesima viene a cangiare di natura, e diventa una mera proprietà patrimoniale, la quale deve pertenere per ragioni di giustizia universale a coloro che contribuirono alle spese necessarie a costruire la pubblica via. E poichè i Comuni a norma dell' art. 229 della legge dei 12 dicembre 1816 concorrono alle spese bisognevoli per le costruzioni e riparazioni dei tratti di strade regie, che passano nello abitato delle città, così il suolo di essi debbe pertenere allo Stato e ai Comuni, in proporzione della spesa fatta. Nè può dirsi che le strade anzidette quando sono destinate all' uso pubblico, debbono reputarsi dello Stato come dianzi abbiamo dimostrato, avvegnachè sono senza dubbio sotto la tutela delle autorità dell' amministrazione generale, e non possono disintegrarsi nel loro concetto giuridico e ritenerle in una parte come regie, e in un' altra come comunali; ma dopo la soppressione dell' uso pubblico resta soltanto il suolo, il quale è cosa di mera proprietà patrimoniale, che debbesi tribuire a coloro che parteciparono alle spese della strada.

QUISTIONE XLVII.ª

LE PUBBLICHE FONTANE POSTE NELL' AMBITO DELLE CITTÀ, DEBBONSI CONSIDERARE COME UNA DIPENDENZA DEL DEMANIO PUBBLICO MUNICIPALE, OVVERO COME COSE PATRIMONIALI DEI COMUNI?

SOMMARIO.

Le pubbliche fontane site nello ambito delle Città, debbonsi considerare come dipendenze del demanio pubblico, si per le leggi Romane, che per le vigenti. Dimostrazione di questo assunto. Nelle acque delle pubbliche fontane, viene soltanto permessa la concessione di quella parte di esse, che avanza i bisogni pubblici, la quale debbesi intendere sempre rivocabile e subordinata agli usi degli abitanti. Esplicamento di questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le teoriche delle leggi Romane e delle vigenti. Esposizione della legge 4. del Codice sotto il titolo de aquaeductu, *la quale interpetrata coi principii della scienza, e posta in confronto con la legge 9.ª dello stesso titolo, non altera la teorica fermata sulla materia. Esame di questo argomento.*

Le pubbliche fontane situate nell' ambito delle città sono destinate all' uso universale, per attignervi l' acqua, da servire agli usi della vita, per guisa che debbonsi considerare, come cose date all' uso generale delle popolazioni, e però come dipendenze del demanio pubblico e sommesse alle cure immediate e dirette dell' amministrazione comunale. Le leggi romane ritengono pienamente

questi principii generali di dritto amministrativo, statuendosi colla legge 9.ª Cod. *de aquaeduc.*, che le fontane pubbliche sieno rendute alla loro destinazione, senza che le usurpazioni di esse venissero sanate da prescrizioni legittime. *Diligenter investigari decernimus, qui publici ab initio fontes, vel quum essent ab initio fontes privati, postquam publice usum praebuerunt, ad privatorum usus conversi sunt, sive sacris apicibus per subreptionem impetratis, ac multo amplius, si auctoritate illicita, nec appetito colore sacri oraculi, hujusmodi aliquid pertentatum fuisse dignoscitur; et quod publicum fuit aliquando, minime sit privatum, sed ad communes usus recurrat; sacris oraculis vel pragmaticis sanctionibus adversus commoditatem urbis quibusdam impertitis, jure cassandis, nec longi temporis praescriptione circumscribenda civitatis jura profutura.* Sicchè per effetto di questa disposizione chiaramente si osserva, che nelle leggi di Roma le fontane si consideravano pubbliche; e il Perezio nel commentare il titolo del Codice *de aquaeductu* acconciamente le assimila alle strade pubbliche.

Per l'art. 2132 delle leggi Civili si dispone di non potersi prescrivere il dominio delle cose che non sono in commercio, e poichè le pubbliche fontane sono destinate all'uso ge-

nerale delle popolazioni della città, chiaramente si scorge di doversi considerare quali dipendenze del demanio pubblico. Che anzi questo concetto diviene anche più evidente, ove per poco si ponga mente all' art. 565 delle leggi medesime, il quale prescrive di non potere il proprietario di una sorgente deviarne il corso, quando la medesima somministri agli abitanti di un comune, villaggio o borgo, l' acqua che è loro necessaria. Sicchè la legge proibisce al proprietario della sorgente di deviare il corso delle acque necessarie agli usi delle popolazioni, e però non può intendersi un diritto di proprietà privata su di una fontana pubblica, e sottrarla alla sua destinazione, quando viene interdetta la deviazione delle acque, che sorgono nel proprio fondo collocate per le antiche e novelle leggi nella sfera delle cose di privata ragione.

Gl' interpetri del dritto romano gravemente si sono occupati a disaminare il quesito, se una parte delle acque delle fontane pubbliche possa essere alienata. La legge 5.ª Codice *de aquaeductu* comprende una costituzione degl' Imperadori Teodosio e Valentiniano sulla materia. *Si quis per divinam liberalitatem meruerit jus aquae, non viris clarissimis rectoribus provinciarum, sed tuae praecellentissimae sedi caelestes apices intimare debebit; condemnatione contra illum qui praeces*

moderatoribus insinuare conatur 500 librarum auri, et contra universos administratores qui rescriptum per subreptionem elicitum suscipere moliuntur, proponenda; apparitoribus nihilominus eorumque virorum clarissimorum provinciae moderatorum, animadversionibus pro vigore tui culminis subjugandis: et amplissima tua sede dispositura, quid in publicis thermis, quid in nymphaeis, pro abundatia civium conveniat deputari; quid his personis, quibus nostra serenitas indulsit ex aqua superflua debeat impartiri (1). Sicchè per effetto di questa legge, consentaneamente a' principii della scienza, si considera inalienabile l'acqua necessaria agli usi pubblici, e solamente vien permessa la concessione di quella parte, che avanza i bisogni delle popolazioni, la quale debbesi intendere sempre rivocabile e subordinata agli usi degli abitanti. In effetto le fontane sono una dipendenza del demanio pubblico, e però non possono essere disintegrate, durante la loro legale destinazione, all'uso generale degli abitanti della città, avvegnachè sono esse di loro indole inalienabili e incompatibili con qualsiesi particolare dominio. La concessione che il Governo fa di una cosa pubblica, com-

(1) Questa legge, nella legge 11.ª Cod. *de aquaeductu* dicesi legge sempre vigente.

prende unicamente una dazione provvisoria di essa, e non già trasferisce proprietà, mentre un diritto dipendente dalla pubblica amministrazione e compossibile con l'uso generale, non distrugge l'essenza delle cose pubbliche. I bisogni delle popolazioni sono disformi da quelli degl'individui, e sempre variabili, e però la concessione di una parte delle acque di una fontana fatta in un dato tempo, può non ledere l'uso pubblico delle medesime, ma con lo accrescimento del numero degli abitanti, ovvero per novelli bisogni che sorgano, le acque concedute possono divenire necessarie all'uso generale, e però le concessioni di questo genere debbonsi sempre intendere fatte subordinatamente alle necessità future, e rivocabili a pieno volere della pubblica amministrazione. Nè può dirsi che la pubblica autorità nel fare una partizione tra l'interesse pubblico e il privato, ossia nell'assegnare ad un privato una parte dell'acqua, l'ha sottratta al demanio pubblico e restituita al commercio, facendo per la parte, quel che potevasi fare pel tutto, giacchè l'acqua della fontana è pubblica per la sua destinazione, e però diviene di ragion privata, col cambiamento di essa. Di vero le pertinenze del demanio pubblico manufatte, quelle cioè che non pel corso ordinario della natura, ma in vece mediante l'opera dell'uomo, sono state destinate all'uso

pubblico, possono ricevere una destinazione diversa, e divenire però proprietà patrimoniali dello Stato o de' privati; ma durante la loro legale destinazione all' uso generale, non possono in alcun modo concedersi pienamente al dominio dei particolari, sia nella loro integrità, ovvero in una parte qualunque, avvegnachè le cose del demanio pubblico, debbono necessariamente essere nella proprietà dello Stato, ovvero delle provincie o de' Comuni.

Per l' art. 1.° della Circolare sull' uso delle acque pubbliche de' 13 settembre 1809 si dichiara, che la derivazione delle acque de' fiumi e delle riviere navigabili o atte ai trasporti, può essere permessa unicamente quando non noccia all' uso pubblico e generale, e però la costruzione delle macchine in essi fiumi, l' irrigazione e ogni altro uso individuale delle acque debb' essere preceduto dal permesso degl' Intendenti, e dalle verifiche contenute nei regolamenti del Ministero dello Interno. E per l' art. 4.° della Circolare memorata, consentaneamente all' art. 567 delle leggi Civili, si statuisce, che quando i corsi delle acque non navigabili, riflettano l' interesse di una o più popolazioni, sia per l' uso di esse acque, ovvero pel danno pubblico, che potrebbe provvenirne, sono anche capaci di regolamenti amministrativi. Sicchè le concessioni

delle acque de'fiumi navigabili fatte a'privati debbonsi considerare come meri atti di pubblica amministrazione, i quali sono rivocabili dagli agenti di essa; e anche l'uso delle acque de' fiumi e delle riviere non navigabili dato a titolo di servitù a' proprietari de' fondi circostanti, può essere loro tolto, mediante la pubblicazione di un regolamento amministrativo. E però le concessioni delle acque delle pubbliche fontane sono meramente precarie nelle persone dei privati, fruendole essi, per effetto di un atto di mera amministrazione, il quale puossi sempre rivocare, a piacimento delle autorità che l' hanno dato fuori.

Nè può allegarsi contro l'opinione, che abbiamo dimostrata coi principii della scienza, uniformi alla legislazione imperante e coll'autorità sempre veneranda del diritto romano, la legge 4.ª del Codice sotto il titolo *de aquaeductu*, nella quale gl' Imperadori Arcadio ed Onorio decidono non potersi turbare gli antichi godimenti, che si fondavano sopra determinate concessioni. Le parole di questa legge sono le seguenti. *Usum aquae veterem longoque dominio constitutum, singulis civibus manere censemus, nec ulla novatione turbari; ita tamen ut quantitatem singuli, quam veteri licentia percipiunt, more usque in praesentem diem perdurante percipiant: mansura poena in eos qui ad irriga-*

tiones agrorum, vel hortorum delicias, furtivis aquarum meatibus abutuntur. Per bene intendere questa legge del Codice di Giustiniano, conviene porla in confronto colla legge 9.ª dello stesso titolo dianzi riferita, la quale come principio generale sapientemente dichiara, di non poter le cose pubbliche divenire di privata ragione. Le disposizioni della legge 4.ª debbonsi intendere nel senso di non venirsi a recare, mediante quell' atto della Suprema Potestà alcuna innovazione allo stato allora vigente sull' uso delle acque pubbliche, per guisa che coloro che ne aveano il godimento *veteri licentia*, non potevano ricevere alcuna molestia in quel tempo; ma non già si venne a riconoscere negli usuari delle acque un diritto dominicale inalterabile su di esse, per modo che, per effetto di novelle disposizioni governative potevano ritornare alla primitiva destinazione le acque concedute a' privati. Ed è anche a porsi mente, che per la legge 6.ª del Codice *de aquaeductu* gli Imperadori Teodosio a Valentiniano proibirono di acquistarsi con titolo o concessione del Principe una servitù di attingere acqua sull' acquidotto di Adriano in Costantinopoli, ne' su i condotti di piombo, che portano le acque ai bagni di Achille in essa città, permettendosi a' Prefetti del Pretorio di penetrare nelle case de' particola-

ri , per riconoscere , se qualche derivazione di acqua recasse danno alla pubblica utilità : *ne quae deceptio , vel insidiae contra publicam utilitatem attentatur*. Sicche le pubbliche fontane situate nello ambito delle città, debbonsi considerare , come una dipendenza del demanio pubblico municipale , congiuntamente alla integrità delle acque , che le animano.

*

QUISTIONE XLVIII.ª

ALLORCHÈ SOPRA UN LIDO DI MARE UN COMUNE COSTRUISCA A PROPRIE SPESE UNA STRADA, CHE GLI APRA UNA COMUNICAZIONE CON ALTRA STRADA, IL SUOLO OCCUPATO DALLA STRADA NOVELLA, CANGERÀ LA NATURA ORIGINARIA DEL LIDO DI MARE, IN QUANTO AL DIRITTO DI PROPRIETÀ?

SOMMARIO.

I lidi di mare sono sempre una dipendenza del demanio pubblico dello Stato; e le strade costruite a spese dei Comuni, sono nella proprietà di essi. Esame di questo argomento. Le strade costruite a spese dei Comuni sopra un suolo, che era lido di mare sono nella proprietà de' medesimi. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della filosofia del diritto e della scienza amministrativa.

I lidi di mare sono una dipendenza del demanio pubblico dello Stato, perchè destinati dalla natura all' uso generale, e però incapaci di qualsiesi dominio privato; e poichè le cose pubbliche naturali non possono mai pertenere al demanio pubblico comunale o provinciale, si rende aperto il concetto di essere i lidi di mare sempre nella dipendenza del demanio pubblico dello Stato. Le strade costruite a spese de' Comuni sono pertinenti al demanio pubblico di essi, il quale quanto

al diritto dominicale è proprio della città, di maniera che il suolo di una strada costruita da un Comune a proprie spese su di un lido di mare si è di proprietà del medesimo. Nè può dirsi che le cose pubbliche naturali, pertenendo sempre al demanio pubblico dello Stato, non possano patir mutamento per la costruzione della strada comunale, avvegnachè la essenza e natura delle cose si conosce bene per via dei nomi, che loro competono, come con grande e trascendente dottrina affermava Platone nel Cratilo: *per nomina cognoscimus rerum naturam*. Sicchè cambiandosi il nome di lido di mare al suolo, su cui si è costruita la strada comunale, conviene ritenere di essersi pur mutata la indole del medesimo, e divenuto per conseguente una strada municipale.

Ed è anche a porsi mente che la essenza delle cose si ravvisa non pure dal nome, che esse hanno, ma del pari dal fine a cui tendono, giacchè nell'ordine pratico, come insegna S. Tommaso d'Aquino, il fine determina la natura dei mezzi: *in agibilibus voluntas inhaeret ultimo fini*; e poichè le strade di ogni genere sono destinate all'uso pubblico, ossia alle facili comunicazioni fra luogo e luogo, le quali non possono farsi sopra un lido di mare, s' intende apertamente che il suolo di una strada municipale, che un tem-

po era lido di mare si pertiene alla proprietà del Comune. Nondimeno debbesi considerare che quante volte venisse soppresso l' uso pubblico della strada , e il suolo di esso naturalmente si occupasse dalle acque del mare, allora riacquista la natura primitiva di lido di mare , e diviene per conseguente pertinente al demanio pubblico dello Stato, e non già una proprietà patrimoniale del Comune.

QUISTIONE XLIX.ª

DIVENUTA UNA STRADA PROPRIETÀ PATRIMONIALE DELLO STATO, A CAGIONE DELLA CESSAZIONE DELL' USO PUBBLICO DI ESSA, LE QUISTIONI CHE SI PRESENTANO INTORNO ALLE SERVITU' DOVUTE AI FONDI CIRCOSTANTI A PESO DELL' ANTICA STRADA, DEBBONO DIFFINIRSI DAI GIUDICI DEL CONTENZIOSO CIVILE, OVVERO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

Le pertinenze del pubblico demanio sono destinate all'uso generale, e simultaneamente restano nella proprietà dello Stato. Esplicamento di questa materia. Le cose pubbliche possono andar sommesse a determinate servitù verso i fondi dei privati, compossibili con la loro speciale destinazione. Le quistioni intorno alle servitù dovute ai fondi dei privati, a peso delle cose pubbliche, sono di competenza dei giudici del contenzioso amministrativo. Abolito legalmente l' uso pubblico di una strada, le controversie intorno alle servitù delle vicine abitazioni, debbonsi decidere dal potere giudiziario, purchè non vi fosse disputazione sulla soppressione dell' uso pubblico della strada medesima. Dimostrazione di questo assunto.

Le pertinenze del pubblico demanio sono nella proprietà dello Stato, ovvero delle provincie o dei Comuni, e destinate all' uso universale, per guisa che durante la loro speciale destinazione all' uso pubblico, conviene riconoscere in esse una duplice relazione,

l' una meramente dominicale, che le unisce alla persona giuridica che le possiede; e l'altra di uso universale, che le avvince alla intera società, e le fa rimanere sommesse alla tutela immediata e diretta della pubblica amministrazione. Le cose pratiche vengono determinate propriamente dal fine di esse, per guisa che ne viene costituita la essenza dall' obbietto che si propongono di asseguire. E poichè le dipendenze del demanio pubblico si hanno a fine l' uso generale, la relazione che le avvince alla società sovrasta e predomina la relazione di mera proprietà, che si hanno collo Stato, avendo questa ad obbietto l' altra, senza che essa resti spenta.

Stabiliti questi principii generali di filosofia di dritto, agevolmente si viene in cognizione, come le cose pubbliche divengono improduttive di rendita, avvegnachè essendo destinate all' uso generale, si rendono incapaci della produzione dei valori, la quale si opporrebbe al fine delle medesime. Ma le dipendenze del demanio, non perdono la qualità di proprietà dello Stato, ossia non viene annullata la relazione dominicale con l' ente giuridico, che le possiede, perocchè una cosa, la quale viene ordinata ad un' altra non resta assorbita pienamente da quest' ultima, e però le cose pubbliche possono andar sommesse a determinate servitù verso i fondi dei

privati compossibili con l' uso generale. Il diritto che ha il proprietario di far cadere le acque della sua casa sul suolo pubblico, e di aprire le finestre sulla strada , e di passarvi, per recarsi alla sua proprietà, formano tante servitù , alle quali le strade pubbliche vanno sommesse.

Le quistioni che si presentano fra i Comuni e i privati , per l' uso delle servitù , che questi ultimi pretendono sulle cose pubbliche, debbono essere diffinite dai giudici del contenzioso amministrativo , avvegnachè si ha sempre una collisione tra l' interesse governativo della pubblica amministrazione e i diritti de' privati. Ma quante volte venisse legalmente abolito l' uso di una strada , le controversie intorno alle servitù delle vicine abitazioni , debbonsi decidere dal potere giudiziario, purchè non vi fosse disputazione sulla soppressione dell' uso pubblico della strada medesima. Di vero annullata la relazione , che univa la cosa pubblica alla società , il suolo della strada diviene una vera proprietà patrimoniale dello Stato o del Comune , per guisa che le servitù dei fondi dei particolari non nascono più da un rapporto fra la cosa pubblica e la privata , ma in vece da un rapporto fra due fondi ambi di privata ragione , e però le quistioni che si presentano sono di competenza dei giudici del contenzioso civile , i quali per

l' art. 5 della legge dei **21** marzo **1817** debbono diffinire tutte le controversie relative alla proprietà e libertà degl' immobili, ancorchè interessino l' amministrazione pubblica o lo Stato.

Nondimeno ove venisse posta in dubbio fra i contendenti la soppressione dell' uso pubblico della strada, sia per effetto di una disposizione espressa della pubblica amministrazione, ovvero per tacita acquiescenza di essa, in questo caso le autorità giudiziarie non possono procedere a pronunziare intorno alle servitù, che si pretendono sul suolo, che si asserisce essere divenuto di proprietà patrimoniale dello Stato, innanzi che le autorità amministrative, non hanno dichiarata la cessazione dell' uso pubblico della strada. In effetto la dichiarazione e il riconoscimento della proprietà pubblica non può esser fatto dal potere civile, avvegnachè essa non si conserva mediante titoli di privata ragione, i quali formano l' obbietto delle disposizioni delle leggi civili, ma in vece per la destinazione fattane dalle autorità amministrative, ovveramente pel fatto dell' uso pubblico convenevolmente esercitato.

QUISTIONE L.ª

NE' COMPENSAMENTI A DARSI AI PRIVATI PER DANNI RECATI ALLE LORO PROPRIETÀ, COLL' ESEGUIMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE, DEBBONO OVVER NO COMPENSARSI ESSI DANNI COI VANTAGGI SPECIALI E DIRETTI RICEVUTI DA' LORO FONDI DALL' OPERA NOVELLA ?

Quid QUANDO IL VANTAGGIO È INDIRETTO, CIOÈ CHE NASCA DALL' USO DELLA COSA PUBBLICA, CHE INDISTINTAMENTE COMPETE A TUTTI ?

SOMMARIO.

Ne' casi di espropriazione de' fondi privati per pubblica utilità, i particolari proprietarii vengono a perdere la proprietà materiale delle loro cose, e in vece acquistano dritto ad avere il compensamento del valore di esse. Quante volte l' amministrazione colle sue opere novelle, venisse ad annientare o a sminuire le servitù sulle strade a pro de' fondi privati, debbesi dar compenso a' possessori de' medesimi. I danni recati alle proprietà private e i vantaggi speciali e diretti ritratti dall' opera novella, debbonsi compensare infra essi. Dimostrazione di questo assunto. Ma quante volte il vantaggio fosse indiretto, ossia che nascesse dall' uso della cosa pubblica, indistintamente dato a tutti, in questo caso non debbonsi compensare essi vantaggi coi danni recati al fondo privato dall' opera novella della pubblica amministrazione. Esplicamento scientifico di questa materia.

Per i principii generali del diritto amministrativo, il Governo si ha un impero eminente sulle proprietà particolari, ne' casi di necessità o di utilità pubblica; ma i privati

si hanno un naturale diritto ad esserne ricompensati, avvegnachè in opposito verrebbe lo Stato a violare il diritto individuale, e far vantaggiare l' universale colla perdita della proprietà di una privata persona. E per l' art. 470 delle leggi civili acconciamente si statuisce, che nessuno può essere costretto a cedere una sua proprietà, se non per causa di pubblica utilità, e mediante una giusta e preventiva indennità. Sicchè ne' casi in cui il Governo pone in atto il suo impero eminente su i fondi di particolare dominio, i privati vengono a perdere la proprietà materiale delle loro cose; e in vece acquistano un diritto all' indennità, ossia ad avere un compensamento del valore delle proprietà occupate o danneggiate per pubblici lavori.

Le dipendenze del demanio pubblico vanno soggette a diverse servitù verso i fondi privati, compossibili colla loro speciale destinazione, come sono quelle di far cadere le acque delle proprie case sul suolo pubblico, e di aprirvi le finestre, e di recarsi per le strade alle proprie abitazioni. Queste servitù stabilite dalla legge accrescono il valore dei fondi privati, avvegnachè ogni servitù in generale sta nello smembramento della pienezza de' diritti dominicali, e s' impone sopra un fondo per l' uso e l' utilità di un fondo pertinente ad altro proprietario; e però le ser-

vitù imposte sulle strade recano augumento alle proprietà private. E quante volte l' amministrazione pubblica colle sue opere novelle venisse ad annientare o a sminuire l' uso di queste servitù legali, debbesi dar compensamento del danno che si reca, ossia della diminuzione del valore patito dal fondo di particolare dominio (1).

Posti questi principii agevolmente si viene in cognizione di doversi compensare i danni recati alle proprietà private, coi vantaggi speciali e diretti ritratti dall' opera novella. Di vero cessato nel proprietario il diritto sulla cosa, perchè espropriata per pubblica utilità, gli resta unicamente quello della indennità, e perchè mediante l' opera novella il fondo privato ha ricevuto de' vantaggi speciali e diretti, per lo acquisto di novelle servitù sulla strada pubblica, ovvero per l' ampliazione di quelle preesistenti, viene a sminuire il danno patito. Il valore delle cose nasce dalla loro utilità, la quale viene determinata dal libero conflitto delle umane convenienze, e però ritraendo il fondo privato, danneggiato per pubblici lavori, un augumento di valore dall' opera novella, resta intrinsecamente menomato il danneggiamento sofferto. Nè può

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 2 Lezione XL. pag. 113 e seguenti.

dirsi che il danno ricevuto dall' occupazione del fondo, non si debbe compensare colle servitù sorte con l' opera novella, avvegnachè quantunque le servitù delle strade verso le proprietà private, nascessero per la sola autorità della legge, pure essendo la conseguenza immediata e diretta dell' opera eseguita, resta accresciuto il valore del fondo particolare, e però debbono compensarsi i vantaggi speciali e diretti di esso, coi danneggiamenti recati dall' opera fatta. Ma quante volte il vantaggio fosse indiretto, ossia che nascesse dall' uso della cosa pubblica, indistintamente dato a tutti, in questo caso non debbesi compensare esso vantaggio coi danni recati al fondo privato dall' opera novella della pubblica amministrazione. In effetto l' uso pubblico delle strade e delle altre dipendenze del demanio, viene personalmente conceduto a tutti, e senza nessuna relazione a' fondi circostanti, per guisa che non debbesi ritenere come una servitù, che si ha sulla strada, avvegnachè le servitù in generale consistono in un peso sopra un fondo per l' uso e l' utilità di un fondo pertinente ad altro proprietario; e però se l' uso delle strade è dato alle persone collettivamente prese, e non a titolo di proprietà o di servitù, segue di non potersi compensare i vantaggi indiretti delle opere pubbliche coi danni recati alle proprietà pri-

vate. Inoltre per i principii della economia politica si conosce, che fra gli uomini si stabilisce una estimazione generale della utilità di ciascuna cosa, la quale si misura dalla quantità di altre cose, che si consente di dare in cambio della cosa estimata, e forma il valore permutabile di essa; e però nel linguaggio economico i soli valori permutabili, detti anche appreziativi, sono propriamente valori, e possono compensarsi con altri. L' uso pubblico delle strade presenta una grande utilità, perchè tende a soddisfare i bisogni della vita civile e privata, ma non costituisce un valore economico, perchè venendo personalmente dato a tutti, non è capace di permutazione.

Nè può dirsi che indirettamente i fondi privati vengono a fruire de' vantaggi della strada, perchè essendo più prossimi alla medesima acquistano un valore maggiore, avvegnachè questo valore non nasce da una servitù, che la casa acquista sulla strada nuovamente costruita, ossia da uno smembramento della proprietà di essa a suo favore, il quale costituisce indubitatamente un valore permutabile. Sicchè unicamente possono compensarsi coi danni recati a' fondi dei particolari le servitù, che nascono o si accrescono a pro di essi sulle cose pubbliche, dovendosi ritenere che le strade e tutte le altre dipendenze

demaniali presentano un valore economico ossia permutabile, in quano sono proprietà dello Stato, ovveramente delle provincie o dei Comuni, che possono essere anche smembrati a pro di particolari fondi, avvegnachè l' uso generale non costituisce un valore di questo genere, e però i vantaggi indiretti, che nascono dall' uso delle cose pubbliche indistintamente dato a tutti, non possono compensarsi coi danni recati alle proprietà private.

QUESITO LI.ª

LA COSTRUZIONE, LA RESTAURAZIONE E IL MANTENIMENTO DELLE CHIESE PARROCCHIALI È EVIDENTEMENTE A CARICO DE' COMUNI, DOVE SONO ESSE POSTE

SOMMARIO.

Le Chiese Cattoliche non possono essere considerate con le regole della proprietà privata, avvegnachè per la solenne consacrazione, che di esse si fa, vengono collocate in una sfera elevatissima, e immensamente superiore a qualsiesi dominio terreno, e però restano fuori commercio. Dimostrazione di questo assunto. Le Chiese Cattoliche sono destinate all' uso universale, per l' esercizio altissimo degli atti del Culto Religioso, e però debbono esse costruirsi, restaurarsi e mantenersi a spese pubbliche. Dimostrazione di questo assunto. Le Chiese Parrocchiali debbono essere mantenute a spese de' Comuni e non già dello Stato. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii generali della scienza, e le disposizioni delle nostre leggi.

Le Chiese Cattoliche si hanno la più grande e augusta ed eccelsa destinazione che possa immaginarsi, perchè son fatte per onorare il Signore, e far rendere dalle creature ragionevoli il culto interno ed esterno, al quale sono obbligate, per essenziali doveri di giustizia naturale, e pei precetti sublimissimi della Religione. Le Chiese non possono essere considerate con le regole della proprietà privata, avvegnachè per la solenne consacrazio-

ne, che di esse si fa, vengono collocate in una sfera elevatissima, e superiore immensamente a qualsiesi dominio terreno, e però restano fuori commercio. Nell' antico testamento, nell' Esodo e nel Levitico, troviamo Divinamente stabiliti questi precetti. *Altare holocausti et omnia vasa ejus, labrum cum basi sua, omnia unctionis oleo consecrabis, ut sint sancta sanctorum. Omne quod Domino consecratur, sive homo fuerit, sive animal, sive ager, non vendetur, nec redimi poterit; quidquid semel fuerit consecratum, sanctum sanctorum erit Domino* (1). Pei comandamenti augustissimi della Chiesa Cattolica, i santi Misteri della Religione debbono celebrarsi nei luoghi consacrati dai Vescovi. *Missarum solemnia non ubique, sed in locis ab Episcopo consecratis, vel ipse permiserit celebranda esse censemus. Consecrationem Ecclesiarum et missarum celebrationes non alibi quam in sacris Domino locis, absque magna necessitate fieri debere liquet omnibus quibus sunt nota veteris et novi testamenti praecepta* (2). E i cimiteri dopo la loro consecrazione anche vengono collocati fuori commercio. *Abolenda consuetudinis perversitas apud montem Pessulanum inolevit, ut decedentibus non prius*

(1) Exod. cap. 40, versic. 10 e 11, Levitico cap. 27, versic. 28.

(2) Decret. Gratiani *de consecrat. distinct.* 1.ª cap. 1 e 12.

permittatur infodi sepoltura, quam pro terra in qua sepeliendi sunt certum praetium Ecclesiae persolvatur; et infra mandamus quatenus, cum loci Diocesanus existat, inhibeas clericis ne quicquam omnino praesumant hac de causa. Quod enim semel Deo consecratum est, ad humanos usus transferri non decet (1).

Fermato il principio di essere le Chiese Cattoliche fuori commercio, conviene ora por mente, di essere le stesse destinate all' uso universale, per lo esercizio altissimo degli atti del Culto Religioso, il quale debb' essere soprammodo sicurato, protetto e promosso per tutte le vie possibili dal Governo civile, avvegnachè la Religione è il primo e fondamentale e il più augusto dovere non pure dell' individuo, ma anche dello Stato, e però le Chiese Cattoliche debbono essere costruite, restaurate e mantenute a spese pubbliche. Le dipendenze del demanio pubblico sono mantenute dallo Stato, o dai Comuni, perchè destinate all' uso generale della società, la quale debbe intendere a provvedere ai bisogni collettivi; e poichè le Chiese Cattoliche si hanno a fine il più grande e sublime uso pubblico, ossia l' esercizio del Culto, che sovrasta quello delle cose del demanio, per quanto

(1) Decret. Gregor. de sepult. lib. 3 tit. 28 cap. 13, et de rerum permut. lib. 3 tit. 19 cap. 3.

il Cielo avanza la terra; così debbono essere mantenute a spese della pubblica amministrazione.

Posti questi evidentissimi principii riesce assai agevol cosa conoscere come le Chiese Parrocchiali debbono essere mantenute a spese dei Comuni, e non già dello Stato, avvegnachè gli abitanti delle singole città si hanno precipuamente l'uso e il godimento delle medesime; e conviene sempre che fossero costruite e restaurate e mantenute con grande splendore ed ornamento per promuovere la gloria del Signore e il vantaggio spirituale dei fedeli; e la più certa pruova per conoscere la virtù religiosa di un paese e di una amministrazione comunale si è quella di vedere lo stato in cui sono mantenute le Chiese (1).

La legge del 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile con l' art. 211 dichiara spese ordinarie dei Comuni quelle relative alla manutenzione dei fondi e delle opere pubbliche comunali, come edifizii ponti strade piaz-

---

(1) Per applicazione di questi principii chiaramente si ravvisa, che le Chiese Episcopali debbono essere costruite, restaurate e mantenute dai Comuni compresi nella Diocesi, avvegnachè esse Chiese riflettono il vantaggio dl tutti i diocesani. I principii esposti per le Chiese Parrocchiali, valgono anche per tutte le altre Chiese di un paese, che in qualsiesi modo si hanno a fine il vantaggio generale di tutta una popolazione.

ze acquidotti campisanti fuori l'abitato e simili. E per l'art. seguente si reputano spese straordinarie dei Comuni quelle necessarie alle costruzioni e restaurazioni di edifizii strade ponti ed altre opere pubbliche comunali. Sicchè il mantenimento e la costruzione e restaurazione di tutte le opere pubbliche comunali sono a carico delle amministrazioni municipali; e poichè le Chiese pubbliche, e precipuamente le Parrocchiali sono opere pubbliche comunali, perchè destinate al più eccelso uso generale delle popolazioni, chiaramente si ravvisa, che per le leggi del nostro regno, vengono ritenuti pienamente i principii della scienza, di essere cioè a carico dei Comuni le spese, per la restaurazione, costruzione e mantenimento delle Chiese. Nè può dirsi che per lo art. 211 della legge memorata del 1816, si considera soltanto il mantenimento delle Chiese di padronato comunale come una spesa ordinaria comunale, perocchè questa disposizione comprende unicamente l'obbligo dei Comuni nascente dal diritto di padronato, che possono essi avere su qualunque specie di Chiese, il quale è del tutto diverso da quello che è essenzialmente inerente alle condizioni fondamentali della società municipale di provvedere in generale all'esercizio del Culto Religioso delle popolazioni; ciò che viene anche egregiamente fermato per

l' articolo anzidetto, col ritenersi come spese comunali ordinarie, le messe matutine celebrate *pro populo*, e le feste religiose (1). E per l'art. 7 del Concordato in vigore del 1818 si statuisce così. *Le Parrocchie le quali non hanno una sufficiente congrua, avranno un supplimento di dote in tale proporzione che le Cure, al di sotto di duemila anime non abbiano meno di ducati cento annui; quelle al di sotto di cinquemila anime ducati centocinquanta; le altre finalmente di cinquemila anime in sopra, non meno di ducati dugento annui. Sarà a carico dei rispettivi Comuni il mantenimento della Chiesa Parrocchiale e del Sottoparroco, qualora non vi sieno rendite addette a questo fine, e per la sicurezza se ne assegneranno i fondi, o tassa privilegiata nel pagamento. Questo articolo non comprende* le Chiese Parrocchiali di giuspadronato Regio, Ecclesiastico e laicale canonicamente acquistato, le quali saranno a carico dei rispettivi padroni. Nè pure vi restano comprese le Chiese ricettizie, sieno numerate, sieno innumerate, i Capitoli e le Collegiate con cura di anime, avendo la loro congrua nella massa comune.

---

(1) Crediamo convenevol cosa fare plauso all' amministrazione municipale della Città di Napoli, la quale restaura a pubbliche spese oggigiorno le Chiese Parrocchiali della Città.

QUISTIONE LII.ª

I LUOGHI DESTINATI AD USO DI PUBBLICHE PASSEGGIATE, SONO SOGGETTI ALLE SERVITÙ VERSO GLI EDIFIZII CONTIGUI DEI PRIVATI, COME LE STRADE PUBBLICHE?

SOMMARIO.

I luoghi destinati ad uso di pubbliche passeggiate debbono considerarsi come una dipendenza del demanio pubblico. Esposizione di una dottrina di D' Argentrè su questo argomento. Le cose pubbliche in generale possono andar soggette a quelle sole servitù verso i fondi privati circostanti, le quali sono compossibili con la loro speciale destinazione. Le servitù sulle dipendenze del demanio pubblico sono diverse, secondo le disformi specie di proprietà pubbliche. Le servitù stabilite sulle strade, a pro dei fondi circostanti, non possono aversi su i luoghi destinati ad uso di pubbliche passeggiate. Dimostrazione di questo assunto.

I luoghi destinati ad uso di pubbliche passeggiate debbono considerarsi come una dipendenza del demanio pubblico dei Comuni; avvegnachè sono posti nell' uso generale delle popolazioni e non producono alcuna rendita all' amministrazione municipale, e però sono collocati fuori commercio. Il D' Argentrè professa questi principii di dritto amministrativo nel comento alle consuetudini di Brettagna, e magistralmente gli annunzia con le seguenti parole. *Publicae aliae sunt usibus publicis*

deputatae , aliae in pecunia communi et publica consistunt. In uso publico sunt quae cuique de civitate patent ad usum , aequo jure cum reliquo populo , communi scilicet et promiscua facultate utendi , sed nullo cujusque tamen proprio aut particulari jure. Hoc genere sunt basilicae , fora, theatra vici campi suburbani urbibus quibusdam , ut Romae campus martius, deambulationes, circi, quibus omnibus quilibet de populo utitur , sed nullo privato aut proprio jure. Ideoque talem usum nec vendere alteri , nec cedere, nec emere quisquam posset. Talia extra omne commercium sunt , ideoque nec praescribi possunt , quantocumque teneantur.

Stabilito il principio di essere le ville destinate a pubbliche passeggiate una dipendendenza del demanio pubblico municipale , conviene por monte , che le cose pubbliche in generale possono andare soggette a quelle sole servitù verso i fondi privati circostanti , le quali sono compossibili colla loro speciale destinazione ; e però le servitù sulle dipendenze del demanio sono diverse , secondo le disformi specie di proprietà pubbliche, avvegnachè alcune che non offendono il libero e comodo uso delle strade, potrebbero ledere quello di un'altra cosa di ragion pubblica. Il diritto che ha il proprietario di far cadere le acque della sua casa sul suolo pubblico e di

aprire le finestre sulla strada, e di passarvi per recarsi alla sua proprietà, formano tante servitù, alle quali vanno sommesse le strade pubbliche, le quali sono permesse dalla legge, perchè non recano danneggiamento alle libere e comode comunicazioni fra gli uomini. Le vie aperte al pubblico per passeggiare, si hanno un uso più limitato, e diverso, da quello delle strade, perchè sono fatte per essere frequentate soltanto nel fine di diporto, e però le servitù legali stabilite sulle strade, offenderebbero la sicurezza, la comodità e l'ornamento de' viali di passeggio, e non possono aver luogo su di essi, per essere incompatibili colla loro speciale destinazione; e bene e sapientemente diceva D'Argentrè. *Quia publicorum usus, non solum ex commodo, sed ex ornatu etiam et facie aestimatur.*

QUISTIONE LIII.ª

I GIUDICATI DICHIARATIVI DELLA QUALITÀ DI UNA DIPENDENZA DEL DEMANIO PUBBLICO E PROFFERITI IN CONTRADIZIONE DI UN LEGITTIMO AVVERSARIO, FANNO STATO RIMPETTO A TUTTI, OVVERO NE' SOLI RAPPORTI DELLE PARTI CONTENDENTI?

SOMMARIO.

I giudicati sullo stato delle persone, profferiti con un legittimo contradittore, producono effetto rimpetto a tutti, e non già ne' soli rapporti delle parti contendenti. Dimostrazione di questo assunto. Una stessa cosa non può nello stesso tempo essere pubblica e privata. Esplicamento di questa materia, secondo i principii della filosofia del diritto. I giudicati dichiarativi della qualità pubblica di una dipendenza del demanio pubblico sono indivisibili, ossia fanno stato rimpetto a tutti. Dimostrazione scientifica di questo assunto. I giudicati di qualità comprendono virtualmente un regolamento di pubblica amministrazione, mediante la dichiarazione giuridica di essere la cosa di ragion pubblica. I giudicati dichiarativi della qualità pubblica di una cosa jus faciunt *rimpetto a tutti, e si estondono anche sull' avvenire, al pari delle disposizioni della legge. Per aver forza rimpetto a tutti i giudicati dichiarativi della qualità pubblica di una dipendenza del demanio pubblico, debbono profferirsi con un legittimo contradittore, e su di un obbietto principale del giudizio. Nondimeno la quistione di qualità può essere giudicata sì in via di azione principale, che in via di eccezione o incidentemente. I principii esposti intorno alla indivisibilità dei giudicati dichiarativi della qualità delle cose pubbliche, trovano applicabilità per quelle soltanto, che sono es-*

senzialmente di questa natura, e non già per le altre, che debbonsi presumere soltanto di uso universale, salva la pruova della privata proprietà.

Le leggi Civili con l' art. 1305 statuiscono, che l' autorità della cosa giudicata non ha luogo se non relativamente a ciò che ha formato l' oggetto della sentenza. È necessario che la cosa dimandata sia la stessa; che la dimanda sia fondata sulla medesima causa, e che sia tra le stesse parti, e proposta da esse e contro di esse nella medesima qualità. Sicchè una delle condizioni essenziali per la esistenza della cosa giudicata si è la identità delle persone, cioè che la seconda azione sia promossa fra le stesse parti, essendo un principio di giustizia universale, di non doversi condannare nessuno, senza averlo precedentemente inteso: *Ne inauditus condemnetur.* Le leggi romane così si esprimevano su questo obbietto. *Res inter alios judicatae, neque emolumentum afferre his, qui judicio non interfuerunt, neque praejudicium solent irrogare* (1). Nondimeno per le antiche e novelle leggi vien fatta una eccezione a questo principio generale, nelle quistioni relative allo stato delle persone, dette nel diritto romano *praejudicia, actiones praejudiciales*, avvegnachè i pronunziati giuridici su di esse, rifletto-

(1) Veggasi la leg. 2.ª Cod. *quib. res judic. non nocet.*

no anche tutte le altre azioni che possono dipenderne, ovvero presentarsi in seguito su lo stesso obbietto, infra qualsivogliano persone, definendole tutte, innanzi che sorgessero (1), purchè fossero profferiti con un legittimo contraddittore. Le quistioni di stato sono di tanto interesse nella società civile, che non possono restare nella incertezza, e una volta definite dal magistrato, restano irrevocabilmente fermate: *Ingenuum accipere debemus eum, de quo sententia lata est, quamvis fuerit libertinus, quia res judicata pro veritate habetur* (2).

I giudicati dichiarativi della qualità di una dipendenza del demanio pubblico, posta in controversia, formano parimenti stato rimpetto a tutta la società, e non già isolatamente

(1) Dicuntur hae actiones praejudiciales, et uno verbo praejudicia, ducto nomine non ex eo, quod aliis causis praejudicium quandoque afferunt, aut quia harum judicium praecedere debeat: hoc enim commune est cum aliis multis actionibus, quae tamen non dicuntur praejudiciales, uti videre est. Sed ex fine harum actionum proprio, quia etiam praejudicii aliis rebus faciendi causa ex professo instituuntur, atque ut instituuntur, ita et sine exceptione omnibus praejudicium, etiam inter alias personas inter quas postea de eodem statu quaestio inciderit. Leg. antepen. ff. *de statu homin.* Leg. 3.ª *de agnosc. liber.* Quamvis alias res inter alios judicata aliis non noceat. Vinnio nel §. 13 Instit. *de action.* n. 1. Ubero così si esprime sulla materia nelle Istitute *de action.* n. 15. Praejudicium per excellentiam vocatur judicium status.

(2) Leg. 25 ff. *de statu homin.*

fra le parti contendenti. Di vero le cose pubbliche sono destinate all' uso generale della società, e incompatibili con qualsiesi dominio privato, durante la loro speciale destinazione, e però sono inalienabili ; e la concessione che il Governo fa di una proprietà pubblica, comprende unicamente una dazione provvisoria di essa (1). Posti questi principii generali di dritto amministrativo, agevolmente si conosce di essere le cose pubbliche intrinsecamente diverse dalle cose costituenti obbietto di particolare dominio, e di ripugnare essenzialmente, che una stessa cosa possa essere nello stesso tempo pubblica e privata. In effetto le dipendenze del demanio sono destinate all' uso generale della società e collocate sotto la tutela della pubblica amministrazione; e le cose private si pertengono all' uso e godimento esclusivo de' proprietarii, i quali possono disporne a piacimento. Inoltre la proprietà dei fondi privati si acquista e si conserva per mezzo di titoli, avvegnachè possono indistintamente pertenere a tutti, e però il dominio di essi debbesi avere, mediante uno de' modi stabiliti dalla legge. E per l'opposito le pertinenze del demanio pubblico, sono essenzialmente nella proprietà dello Sta-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1, Lezione XXIV.ª pag. 339 e seguenti.

to, ovvero delle minori associazioni, senza che facesse mestieri di allegare alcun titolo dominicale, avvegnachè la proprietà nasce in questo caso dalla sola qualità della cosa, dall' essere, cioè, destinata all' uso generale. Le qualità essenziali degli esseri sono indivisibili, avvegnachè l' essenze e gli attributi in generale sono sempre individui, veri e perfetti, e però ove volesse immaginarsi qualsiasi smembramento di essi, si verrebbero a concepire degli esseri novelli e diversi da quelli esistenti. Inoltre le qualità sono sempre enti astratti e non concreti, ossia non esistono materialmente, come sono nella nostra mente, nell' ordine obbiettivo, ma in vece nascono dall' astrazione della umana intelligenza, la quale spessamente separa la qualità da un obbietto di fatto esistente nella natura, e la concepisce come un ente isolato, per guisa che le qualità nel mondo esteriore si trovano soltanto congiunte alle cose, e però sono indivisibili.

Per applicazione di questi principii manifestamente si ravvisa, che i giudicati dichiarativi della qualità pubblica di una dipendenza del demanio pubblico sieno indivisibili, ossia che facciano stato rimpetto a tutti, avvegnachè essendo le qualità sempre individue, non possono scindersi i pronunziati giuridici, che le riconoscono. I giudicati non creano i

diritti delle persone, ovvero le qualità delle cose, ma soltanto le dichiarano, e però non possono recar mutamento alla indole delle medesime, come avverrebbe, ove avessero effetto soltanto fra le parti contendenti quelli dichiarativi delle qualità pubbliche delle dipendenze del demanio. Di vero quante volte il pronunziato giuridico precedentemente profferito, non facesse ostacolo alla seconda azione promossa da un altro privato, indiritta a pretendere la proprietà della cosa pubblica, in questo caso potrebbe provvenirne una contrarietà di giudicati, cioè che la stessa cosa fosse definita una volta pubblica, ed un' altra di privata ragione, verificandosi l' assurdo metafisico di poter essere una stessa cosa simultaneamente pubblica e privata. Nè può dirsi che i diritti inerenti alla qualità delle cose pubbliche, possano comodamente dividersi, per guisa che il secondo giudicato opererebbe unicamente la partizione de' primi e non già scinderebbe la qualità della dipendenza del demanio, avvegnachè sulle cose destinate al servizio generale della società, non possono immaginarsi diritti diversi nelle persone; non nascendo essi da relazioni dominicali, ossia di privata ragione, ma in vece dai rapporti esistenti fra le cose pubbliche e l' universalità degli abitanti dello Stato. Le relazioni pubbliche di ogni genere sono sem-

pre indivisibili, nel senso che generano diritti e facoltà della stessa natura, perocchè sorgono da due estremi sempre uniformi e costanti, cioè la proprietà pubblica da una banda, e la qualità di abitante di uno Stato dall' altra. E però l' uso pubblico delle dipendenze demaniali compete indistintamente e allo stesso modo a tutti, senza che possa verificarsi lo assurdo, di essere una strada posta nell' uso pubblico di una parte della popolazione, e proibitone il passaggio ad un altra.

Fermato il principio di essere indivisibili i diritti delle popolazioni sulle cose pubbliche, conviene por mente, che ove si giudicasse una seconda volta sulla qualità di una pertinenza demaniale, in questo caso resterebbe annullato il primo giudicato, avvegnachè per effetto del medesimo veniva dichiarato l' uso pubblico delle popolazioni, il quale sorge dalla semplice qualità della strada, e però definendosi, mediante il secondo pronunziato giuridico, di ragion privata il suolo di essa, verrebbe annullato a danno della generalità degli abitanti l' uso della strada. I giudicati dichiarativi della qualità pubblica delle cose, si hanno una indole speciale, perocchè nello escludere essi il diritto di privata proprietà, che si pretendeva dal contradittore nel giudizio, viene intrinsecamente dichiarato l' uso generale della strada, e però ove il secondo

pronunziato giuridico ritenesse il suolo della medesima di dominio particolare, verrebbe annientato il giudicato precedentemente profferito. Sicchè i giudicati di qualità comprendono virtualmente un regolamento di pubblica amministrazione, mediante la dichiarazione giuridica di essere la strada di ragion pubblica, ossia posta nell' uso universale, la quale non può essere alterata da qualsiesi atto novello del potere giudiziario.

Le legislazioni civili di tutti i tempi hanno costantemente fermato il principio della indivisibilità de' giudicati intorno allo stato delle persone nel fine di sicurare irretrattabilmente la condizione degl' individui, e la pace delle famiglie e il riposo sociale. Allo stesso modo i giudicati dichiarativi della qualità pubblica delle cose sono indiritti al grande obbietto della conservazione dell'ordinamento dello Stato, avvegnachè la conservazione della proprietà pubblica tiene alle condizioni fondamentali della società civile, le quali non possono essere poste in controversia, in tutti i casi, in cui i privati si facessero a pretendere la proprietà particolare di una dipendenza demaniale. Sicchè i giudicati dichiarativi della qualità delle cose pubbliche, al pari di quelli concernenti lo stato delle persone, fermano irretrattabilmente la natura e la condizione della dipendenza del pubblico demanio, ed

hanno la forza della cosa giudicata rimpetto a tutti : *Jus faciunt*. Nelle materie ordinarie i giudicati riflettono soltanto il passato, ma nelle quistioni sulla qualità delle cose demaniali si estendono anche sull' avvenire, al pari delle disposizioni della legge, per guisa che definiscono le controversie di ogni genere, non escluse quelle non ancora sorte, la esistenza delle quali è incerta e contingente.

Per i principii del diritto Romano, ritenuti anche nella novella legislazione civile, i giudicati sullo stato delle persone, per produrre l' effetto di aver forza contro tutti, conveniva che fossero stati profferiti con un legittimo contradittore. *Cum non justo contradictore quis ingenuus pronuntiatus est, perinde inefficax est decretum, atque si nulla judicata res intervenisset* L. 3 ff. *de collus. deteg.* Gli stessi principii pienamente si applicano anche pei giudicati intorno alle qualità delle cose del pubblico demanio, i quali per produrre l' effetto della presunzione della verità, rimpetto all' universale, debbono essere pronunziati con un contradittore legittimamente interessato a sostenere, che la cosa controversa, non fosse una dipendenza demaniale. Così disputandosi sulla qualità di una strada, se cioè fosse pubblica, ovvero un suolo di particolare dominio, tra l' amministrazione e un privato, che si crede proprietario di esso,

in questo caso il giudicato dichiarativo della qualità pubblica della strada, debbesi ritenere profferito col legittimo contraditore. La quistione della qualità della cosa pubblica, conviene che fosse l'obbietto principale del giudicato, e non già che se ne potesse trarre da esso una conseguenza legale intorno alla natura della dipendenza demaniale; nondimeno la quistione di qualità può essere giudicata, sì in via di azione principale, che in via di eccezione o incidentemente.

I principii esposti nello esame del presente quesito sono applicabili, per le sole pertinenze del demanio pubblico, le quali sono essenzialmente di questa natura, e non già per le altre, che debbonsi presumere di uso universale, salva la pruova della privata proprietà. Le strade che mettono capo ad una strada pubblica e conducono a diversi fondi, ovvero ad abitazioni di particolare dominio, nella mancanza delle pruove, che ne facciano conoscere la natura, debbonsi reputare di ragion pubblica. Ma i giudicati dichiarativi della qualità in questo caso, fanno stato unicamente fra le parti contendenti, avvegnachè la strada non è essenzialmente pubblica, e in vece si presume di questa natura, per guisa che può considerarsi come pubblica o privata, a seconda che i particolari possessori dei fondi circostanti alla medesima rie-

scano, ovver no nella dimostrazione della privata proprietà. E però ove non si pruovi da uno dei proprietarii contro l' amministrazione il dominio del suolo della strada, non debb' essere interdetta la stessa pruova ad un proprietario diverso, da farla in un separato giudizio.

QUISTIONE LIV.ª

NELLE PIANTAGIONI SULL' ORLO DELLE PUBBLICHE STRADE, DEBBONO OVVER NO SERVARSI VERSO I FONDI PRIVATI CIRCOSTANTI, LE DISTANZE STABILITE NELL' ART. 592 DELLE LEGGI CIVILI?

SOMMARIO

Le piantagioni sull' orlo delle pubbliche strade sono una dipendenza del pubblico demanio, e non già una proprietà patrimoniale dello Stato o de' Comuni. Dimostrazione di questo assunto. Le disposizioni dell' art. 592 delle leggi civili non sono applicabili alle piantagioni, che si collocano su l' orlo delle strade. Esame di questo argomento, secondo i principii della scienza, e le disposizioni delle nostre leggi sulla materia.

Le piantagioni sull' orlo delle pubbliche strade sono una dipendenza del pubblico demanio, e non già una proprietà patrimoniale dello Stato o de' Comuni. Gli alberi formano l' ornamento della natura, e grandemente riescono utili negli estremi delle pubbliche strade, avvegnachè servono di guida a' viandanti ne' tempi di neve e d' inondazioni, e fanno loro piacevolmente fissare lo sguardo, quasi invitandoli a un cammino di delizie, e nella stagione estiva ombreggiano le pubbliche vie, con grande ristoro di coloro che debbono transitarle. Sicchè le piantagioni, che servono di

sostegno, di comodo e di ornato alle strade e alle ripe e a tutte le altre cose pubbliche, debbonsi considerare come una parte integrante delle medesime, e però dipendenti dal pubblico demanio. Per l' art. 7 della legge de' 21 marzo 1817 vengono espressamente ritenuti questi principii, fermandosi le seguenti norme. « Le disposizioni dell' articolo prece-
» dente sono comuni ai porti, ai lidi, ai
» fiumi, ai canali, alle dighe, ai ponti,
» alle strade o sentieri che li costeggiano,
» o che servono di comunicazione fra loro,
» alle piantagioni che servono di sostegno,
» di comodo, o di ornato, sia alle strade,
» sia alle ripe, e in generale a tutto ciò che
» è una dipendenza del demanio pubblico,
» delle strade, o delle altre proprietà pub-
» bliche. E per altro Real Decreto posteriore si statuiscono le stesse disposizioni.

Fermato il principio di essere le piantagioni lungo le pubbliche strade una dipendenza delle medesime, e non già una proprietà patrimoniale dello Stato o de' Comuni, chiaramente si ravvisa di non doversi applicare in questa materia le disposizioni dell' art. 592 delle leggi civili intorno alle distanze prescritte nelle piantagioni degli alberi di alto fusto, a quelli che si collocano su l' orlo delle strade. Di vero i fondi privati vanno soggetti a diverse servitù verso le pubbliche vie, le

quali sono necessarie a sicurare l' uso delle medesime, per guisa che debbonsi ritenere come una parte integrante della cosa pubblica; e poichè gli alberi collocati lungo le strade, rendono più comodo il transito dei viandanti, costituiscono una servitù di ragion pubblica, la quale non forma obbietto delle disposizioni del diritto privato. Le leggi civili con gli art. 571 e seguenti si occupano delle sole servitù stabilite dalla legge nello interesse delle particolari proprietà, fra le quali vanno comprese quelle relative a' muri e alle fosse comuni, e alle distanze e alle opere intermedie richieste in alcune costruzioni; e le altre intorno al prospetto nel fondo del vicino, allo stillicidio e al diritto di passaggio. Le servitù stabilite dalla legge per la utilità pubblica o comunale, risguardano i marciapiedi lungo i fiumi navigabili o atti a' trasporti, la costruzione e la riparazione delle strade, e le altre opere pubbliche o comunali, le quali giusta l' art. 572 delle leggi civili, vengono regolate da leggi e da regolamenti particolari.

Le servitù de' fondi privati verso le dipendenze del pubblico demanio, formano obbietto delle disposizioni delle leggi amministrative, le quali si propongono il vantaggio del corpo sociale, a differenza delle leggi private, fatte per tutelare le proprietà particolari, e però non possono in alcun modo ap-

plicarsi le prescrizioni delle distanze fermate nell' art. 592 delle leggi civili, alle piantagioni, che si fanno su l'orlo delle pubbliche strade, le quali possono legalmente collocarsi su gli estremi del suolo di esse. Nè può dirsi, che mediante lo stabilimento di questo genere di servitù legali, vengansi ad offendere le proprietà de' privati, con indurre su di esse un peso, che ne sminuisca il valore, avvegnachè lo stabilimento delle strade reca molti vantaggi a' fondi circostanti, e però il danno nascente dalla servitù, viene legittimamente compensato con l'utile ritratto dalla strada. Il vantaggio indiretto nascente dalle cose pubbliche, ossia dall' uso generale delle medesime, non costituisce, per i principii della pubblica economia, un valore permutabile, da potersi compensare col danno ricevuto dalle servitù stabilite; ma per l' opposito il vantaggio immediato e diretto che i fondi circostanti ritraggono dalle servitù delle strade verso i medesimi, puossi compensare col danno delle servitù passive sorte dallo stabilimento della strada novella.

QUISTIONE LV.ª

LE DISPOSIZIONI DELL' ART. 229 DELLA LEGGE DE' 12 DICEMBRE 1816 SONO APPLICABILI ALLE SOLE STRADE REGIE, OVVERO ANCHE A QUELLE DI CONTO PROVINCIALE?

SOMMARIO.

Esposizione dell' art. 229 della legge de' 12 dicembre 1816. Le strade provinciali sono diverse dalle comunali, proponendosi queste ultime un obbietto disforme dalle altre. Le strade provinciali al pari delle Regie, quando passano fuori l' abitato di un Comune, ovvero lo attraversino, o ne tocchino qualche punto estremo, conservano sempre la propria natura. Dimostrazione di questo assunto. I Comuni debbono concorrere alle spese delle strade provinciali, quando esse entrano nello abitato, al pari che concorrono alla costruzione, restaurazione e mantenimento delle strade Regie. Esplicamento di tutta questa materia. Esposizione di un Real Rescritto de' 20 maggio 1835 su questo argomento.

La legge del 12 dicembre 1816 con l'art. 229 dispone nel seguente modo. « La spesa » di costruzione, restaurazione e manutenzio- » ne delle strade comunali è a carico de' ri- » spettivi Comuni, a norma degli art. 211 e » 212, quante volte non sieno tratti di stra- » da consolare. In questo caso quando il tratto » della consolare passi fuori l' abitato, o ne » tocchi qualche punto estremo, o il Comune » non abbia una popolazione maggiore di » mille abitanti, il Comune è esente da ogni

» spesa a tale riguardo. Quando poi il detto
» tratto attraversi l' abitato, rimanendo sem-
» pre l' opera a carico della Direzione dei
» ponti e strade, il Comune concorre alla spe-
» sa per la metà, se abbia 4000 o più abi-
» tanti, e per un quarto, se ne abbia meno.
Pel regolamento approvato col Real Decreto dei 27 giugno 1820 le strade pubbliche si distinguono in regie e traverse, e in provinciali e comunali. Le prime sono quelle che mettono capo alla capitale del regno, e si protraggono sino ai regni stranieri e alle provincie lontane, le traverse servono di comunicazione fra due strade regie, le provinciali per agevolare il commercio e il movimento fra i diversi paesi delle provincie, e le comunali servono alle comunicazioni di pochi comuni, o anche dei diversi tenimenti di uno stesso Comune.

Dalla sposizione di queste norme legislative si viene in cognizione, che le strade provinciali si hanno a fine direttamente l' interesse dei diversi Comuni, compresi nell' ambito territoriale di una provincia, per guisa che si distinguono intrinsecamente dalle comunali, proponendosi queste ultime un' obbietto disforme dalle altre. Per l' ordinamento fondamentale dell' amministrazione pubblica del nostro Regno e della Francia, consentaneamente ai principii generali della scienza e allo stato

d'incivilimento dei tempi, le provincie costituiscono delle società speciali, e distinte dallo Stato e dai Comuni, per guisa che hanno una personalità giuridica diversa da questi ultimi, e però debbono le società provinciali avere un'amministrazione pienamente distinta dalle comunali (1).

Le strade provinciali, al pari delle strade regie quando passano fuori l'abitato di un Comune, ovvero lo attraversino, e ne tocchino qualche punto estremo, conservano sempre la propria natura, avvegnachè una stessa strada non può essere considerata simultaneamente in una parte provinciale o Regia, e in altra comunale, e però debbe conservare nella sua integrità la indole di strada regia o provinviciale. Ma di queste strade, che attraversano gli abitati, i Comuni vengono grandemente a trar profitto per i bisogni speciali delle loro popolazioni, per modo che è assai giusta e convenevol cosa, che le Amministrazioni Comunali concorressero alla spesa delle strade provinciali, quando esse entrano nello abitato, al pari che concorrono alla costruzione, restaurazione e mantenimento delle strade Regie, a norma dello art. 229 della legge de' 12 dicembre 1816. Nè può dirsi, che pel

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di Dritto Amministrativo. Vol. 1 Lez. VII pag. 101 e seg.

regolamento de' 27 giugno 1820 le strade provinciali son fatte, per agevolare il commercio e il movimento dei diversi paesi delle provincie, e però riflettono direttamente il vantaggio dei Comuni, a differenza delle strade Regie, le quali pongono capo alla Capitale del Regno, e menano a' regni stranieri e alle provincie lontane, avvegnachè per l'ordinamento amministrativo del nostro Regno gl' interessi delle provincie sono distinti da quelli dei Comuni, e non potrebbero questi ultimi provvedere alle loro strade a danno delle aziende provinciali. I principii da noi esposti nello esame del presente quesito, vennero pienamente ritenuti in un Real Rescritto dei 20 maggio 1835 concepito nei seguenti termini. « Per occasione della rifazione de' basolati interni dei Comuni di Toritto e Grumo » facenti parte della strada provinciale da » Bari ad Altamura, si è promosso il dubbio » se lo art. 229 della legge de' 12 dicembre » 1816, che chiama i Comuni, che abbiano una popolazione di oltre a mille anime » a concorrere nella costruzione, restaurazione e manutenzione di un tratto di strada » consolare, che attraversi il loro abitato, » sia ovver no per analogia applicabile alle » strade provinciali. S. M. nel Consiglio Ordinario di Stato degli 11 di questo mese,

» in difformità dello avviso della Consulta dei
» Reali Dominii di quà dal Faro, che opi-
» nava per la negativa, si è degnata di di-
» chiarare, che il citato art. 229 della leg-
» ge dei 12 dicembre 1816 fissato per le
» strade di conto Regio, sia applicato anche
» alle strade di conto provinciale.

QUISTIONE LVI.ª

I PRIVATI PROPRIETARII IN CONTIGUITÀ DI UN MURO FACIENTE PARTE DI UN EDIFIZIO PERTINENTE AL PUBBLICO DEMANIO, HANNO LA FACOLTÀ DI RENDERLO COMUNE, SERVATE LE CONDIZIONI STATUITE NELL' ART. 582 DELLE LEGGI CIVILI ?

SOMMARIO.

Le servitù prediali stabilite nelle leggi civili, sono unicamente applicabili pei fondi di privato dominio, e non possono risguardare le dipendenze del pubblico demanio. Dimostrazione di questo assunto. Le disposizioni delle leggi civili intorno a' muri e alle fosse comuni, non sono applicabili alle cose pertinenti al pubblico demanio. I fondi del demanio pubblico possono andar soggetti a quelle sole servitù verso i fondi privati, che sono compossibili con la loro speciale destinazione. Le servitù a peso de' fondi pubblici sono disformi, a seconda della diversa natura di essi. I privati proprietarii in contiguità di un muro faciente parte di un edifizio pertinente al pubblico demanio, non hanno la facoltà di renderlo comune, per le sole disposizioni dell' art. 582 delle leggi civili. Dimostrazione di questo assunto.

Le dipendenze del pubblico demanio formano obbietto delle disposizioni delle leggi amministrative, le quali si hanno a fine il vantaggio generale della società, a differenza delle leggi civili, che si propongono unicamente di tutelare le proprietà de' privati. La definizione della proprietà privata, e la di-

stinzione di essa dalla proprietà pubblica, viene con saggio metodo legislativo, fatta nelle leggi civili del nostro Regno, e anche nel Codice civile della Francia, ma le disposizioni intorno ai modi coi quali si acquistano e si perdono le proprietà pubbliche, e a tutt' altro che le concernono, non possono far parte di una legislazione privata (1). Per l' art. 561 delle leggi civili si statuisce, che le servitù prediali derivano dalla situazione naturale dei luoghi, o dalle obbligazioni imposte dalla legge, o dalle convenzioni fra i proprietarii; ma le disposizioni che risguardano queste tre specie di servitù prediali, sono unicamente applicabili pei fondi di privato dominio, senza che potessero in alcun modo riflettere le dipendenze del pubblico demanio, le quali vanno regolate dalle leggi amminisirative.

Le servitù prediali nascono da un rapporto fra il fondo dominante e il serviente, avvegnachè per l' art. 559 delle leggi civili vengono esse imposte sopra un fondo per l' uso e l' utilità di un fondo pertinente ad altro proprietario, e però le servitù stabilite dalla legge fra i fondi di privata ragione, non possono applicarsi alle cose pubbliche. Di vero le servitù legali sono tutte di una stessa in-

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1, Lezione XXV.ª pag. 347 e seguenti.

dole, perchè nascono per la sola autorità della legge sulla base di un rapporto esistente fra due fondi di particolare dominio; ma quante volte uno dei fondi fosse destinato a pubblico uso, in questo caso cambiando la natura di uno degli estremi del rapporto, deve per conseguente mutarsi il rapporto medesimo, e però non può sorgere la servitù fra il fondo pubblico e il privato. Sicchè le disposizioni contenute nelle leggi civili intorno a' muri e alle fosse comuni e a tutte le altre servitù legali, hanno applicazione unicamente pei fondi particolari, e non già pei pubblici, come viene anche acconciamente dichiarato nell' art. 572 delle leggi memorate.

Le cose del demanio pubblico possono indubitatamente andar soggette a servitù verso i fondi privati, avvegnachè essendo esse nella proprietà dello Stato, delle provincie o dei Comuni, possono smembrarsi i diritti dominicali delle persone giuridiche, che le posseggono a pro di private proprietà; ma quelle sole servitù possono stabilirsi a carico de' fondi pubblici, le quali sono compossibili con l'uso generale di essi. E poichè l' uso delle cose demaniali è disforme, secondo la diversa natura delle medesime, le servitù de' fondi privati sulle dipendenze pubbliche, non possono indeterminatamente stabilirsi, ma in vece debbonsi distinguere, dalle leggi amministrative,

secondo la varia indole delle cose del pubblico demanio, per sicurare l' incolumità dell' uso di esse, che alla universalità dello Stato compete. E però i privati proprietarii in contiguità di un muro faciente parte di un edifizio pertinente al pubblico demanio, non hanno la facoltà di renderlo comune, per le sole disposizioni dell' art. 582 delle leggi civili, senza che la servitù venisse fermata nelle leggi amministrative, a carico di una data specie di fondi pubblici.

QUISTIONE LVII.ª

I PROPRIETARII DE' TERRENI CIRCOSTANTI ALLE PUBBLICHE STRADE, DEBBONO ANDAR SOGGETTI ALLA SERVITU' DI RIMANERE UNO SPAZIO DI TERRA BASTEVOLE A RICEVERE LE ACQUE DELLE MEDESIME, QUANTE VOLTE NON ESISTESSERO I FOSSI LATERALI DI PROPRIETÀ DEL PUBBLICO DEMANIO?

SOMMARIO.

Le strade non possono essere atte al loro uso, senza i fossi laterali, per ricevere le acque delle medesime. Quando le pubbliche vie non hanno i fossi di proprietà del pubblico demanio, debbonsi stabilire le servitù a carico de' fondi circostanti di ricevere le acque che scorrono dalle medesime. Esplicamento scientifico di questa materia. I proprietarii privati non hanno diritto a compensamento per la servitù imposta. Dimostrazione di questo assunto.

Le strade pubbliche debbono avere su i fondi privati circostanti tutte quelle servitù, che sono necessarie a sicurare l'uso universale, senza ledere i diritti dominicali de'particolari. Le strade non possono essere atte al loro uso, senza i fossi laterali, per ricevere le acque delle medesime, avvegnachè diversamente il pubblico cammino rimarrebbe interrotto per l'ingombro delle materie riunite, e l'impaludamento delle acque, le quali non fluendo regolarmente, altererebbero anche la

salubrità dell' aria. Sicchè quante volte le vie pubbliche non abbiano i fossi di proprietà del pubblico demanio, debbono necessariamente stabilirsi le servitù a carico dei fondi confinanti, di ricevere le acque, che scorrono dalle medesime, per provvedere al grande obbietto delle libere e comode comunicazioni fra i diversi luoghi. Nè può dirsi che mediante lo stabilimento di questa servitù si venga a recare un danno ai fondi privati per ragioni di pubblica utilità, il quale dovrebbe essere compensato dall' amministrazione. Di vero in questo caso non trattasi di occupare o di danneggiare la proprietà privata, nel fine di provvedere alla costruzione di un'opera pubblica, ma in vece di ritenere per la naturale situazione dei luoghi una servitù a carico dei fondi circostanti, la quale non può meritare compensamento. Le leggi civili con gli art. 562 e seguenti stabiliscono diverse servitù derivanti dalla situazione naturale dei luoghi fra i fondi di particolare dominio, le quali sorgono per le sole condizioni della natura, senza che l' opera dell' uomo vi abbia avuta parte; e allo stesso modo debbonsi intendere fermate le servitù dei terreni limitrofi alle strade, di ricevere le acque delle medesime.

Le relazioni esistenti fra la proprietà pubblica e la privata, fanno sorgere ad un tem-

po servitù di diverso genere, delle quali alcune sono a peso della cosa pubblica, ed altre a carico dei fondi particolari, e però non possono i proprietarii aver diritto a compensamento. E poi debbesi anche por mente che se da una banda i privati patiscono un danno per le servitù loro imposte, ne vengono ampiamente compensati da' vantaggi immediati e diretti, che ritraggono dalla pubblica strada, ossia dalle servitù date su di essa.

QUISTIONE LVIII.ª

LE AZIONI CHE GLI ABITANTI DEI COMUNI POSSONO ISTITUIRE, A NORMA DELL' ART. 305 DELLA LEGGE DEI 12 DICEMBRE 1816, CONTRO UN PRIVATO OCCUPATORE DI UNA STRADA PUBBLICA, SONO DI COMPETENZA DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, OVVERO DEL CONTENZIOSO CIVILE?

SOMMARIO.

Esposizione del disposto nell'art. 305 della legge dei 12 dicembre 1816. Le controversie promosse dai singoli individui contro i privati occupatori di una pubblica strada, ovvero di un fondo demaniale di una città, debbono essere diffinite dalle autorità del contenzioso amministrativo. Dimostrazione di questo assunto secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle nostre leggi sulla materia. Esposizione di un Real Rescritto dei 9 agosto 1817, il quale conferma questa teorica.

Per l'art. 305 della legge dei 12 dicembre 1816 si ferma la disposizione che qualora un'azione non sia puramente patrimoniale dei Comuni, ma che in vece lo interesse comunale comprenda l'interesse individuale di ciascun cittadino, venendo negato al Comune il permesso di sperimentarla in giudizio, ogni cittadino può produrla innanzi ai tribunali, e sostenerla a proprie spese, senza che la decisione pregiudichi il Comune. Queste di-

sposizioni riflettono precipuamente le azioni, che si sperimentano per le diverse dipendenze del pubblico demanio, le quali sono nella proprietà dello Stato o de' Comuni e destinate all' uso universale della società, e però ogni privato si ha il diritto di tutelarne la incolumità, nel fine di rendere sicurato l'uso della proprietà pubblica (1). Allo stesso modo possono sperimentarsi dai singoli individui le azioni risguardanti i demanii comunali, i quali quantunque fossero nella proprietà del Comune, pure sono aperti agli usi civici delle popolazioni. Le controversie promosse da'singoli individui contro i privati occupatori di una pubblica strada, ovvero di un fondo demaniale di una città, debbono essere diffinite dalle autorità del contenzioso amministrativo. Di vero le quistioni di ogni genere intorno alle dipendenze del pubblico demanio, formano obbietto della giurisdizione dei collegi amministrativi, avvegnachè le proprietà pubbliche sono unicamente regolate dalle leggi amministrative, riflettendo l'interesse generale della società, e però i giudici civili non possono definire qualsiesi controversia concernente una pubblica strada (2).

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di Dritto Amministrativo. Vol. 1 Lez XXIII pag. 322 e seg.

(2) Veggasi il vol. 1 della nostra opera intitolata Corso di Dritto Amministrativo. Lez. XXV pag. 347 e seg.

Nè può dirsi che nello esame del presente quesito, non si tratti propriamente di una quistione di proprietà o di libertà di una strada pubblica, avvegnachè le decisioni che si profferiscono sulle azioni istituite da' singoli individui, non possono mai pregiudicare i diritti dei Comuni, giusta l'art. 305 della legge del 1816. In effetto l'uso delle cose del pubblico demanio conceduto alla società in generale, non sta indubitatamente in uno smembramento del diritto dominicale della strada ad esempio a pro dei singoli cittadini, giacchè le strade sono nella proprietà esclusiva de' Comuni, delle provincie o dello Stato; ma in vece si è una facoltà inerente non pure alla qualità di abitante di una Città, che a quella di semplice uomo, venendo tribuito l'uso delle strade ai nazionali e agli stranieri. Sicchè la materia dell'uso della proprietà pubblica è interamente strania alle disposizioni delle leggi civili, e in vece forma unicamente obbietto delle leggi amministrative, le quali si propongono a fine l'interesse generale della società. Per le leggi ordinatrici delle giurisdizioni del nostro Regno, consentaneamente ai principii generali della scienza, la competenza delle autorità e dei corpi dello Stato, si distingue a seconda della natura delle leggi da porsi in atto; e poichè i Collegii del contenzioso amministrativo sono de-

stinati ad applicare le leggi amministrative, le quistioni tra i singoli individui, e un privato occupatore di una pubblica strada sono di competenza dei giudici del contenzioso dell' amministrazione. Le azioni istituite dai singoli individui contro l'occupatore della strada pubblica, non possono giudicarsi, senza definire le natura della medesima, se cioè fosse pubblica, ovvero vicinale. Di vero il diritto dei singoli individui di stare in giudizio, nasce dalla facoltà loro intrinsecamente inerente di usare della strada pubblica, per guisa che il diritto di uso, sorge dalle relazioni, che intercedono fra la cosa del pubblico demanio, e la qualità di abitante della città, e mancando però uno degli estremi del rapporto, cioè la qualità pubblica della strada, non puossi intendere il diritto nei singoli individui ad usarne. E se l' indole delle cose pubbliche si definisce, non già sulla base dei titoli, che formano obbietto delle disposizioni del diritto civile, ma per l' uso, che se ne fa, è aperto che le controversie sulla natura delle pertinenze del pubblico demanio vanno sommesse allo esame dei giudici amministrativi. E quando anche l' occupatore della strada non allegasse la proprietà della medesima, ma soltanto assumesse di non aver fatto un uso illegittimo della cosa pubblica, debbono eziandio procedere le autorità amministrative,

avvegnachè la facoltà di usare delle pertinenze del demanio sottostà unicamente alle leggi amministrative dello Stato.

I principii da noi esplicati nello esame del presente quesito furono pienamente ritenuti con un Real Rescritto dei 9 agosto 1817, il quale approvò un parere del Supremo Consiglio di Cancelleria sulla materia; e reputiamo utile cosa di riferirlo nelle sue stesse parole. « Avendo il signor Giambattista Telesio di Cosenza chiusa una strada che transitava per » un suo fondo l' Intendente di Calabria Citeriore, ad istanza dei Comuni di Castelfranco, Marano Principato, e Marano Marchesato, e di D. Giovanni Lionetti, Gaetano » Spiriti e Francesco di Roberto, che adirono il Consiglio d' Intendenza, ordinogli » di riaprirla. Il Telesio ne tenne ricorso a » quel tribunale di prima istanza, il quale » con sentenza dei 3 maggio 1817 si dichiarò competente sulle considerazioni, che il » padre di Telesio, fin dal 1783 avea ottenuto dalla Regia udienza bando personale, » proibendosi il passaggio per detta strada » intimato per editto in varii Comuni, e che » niun Comune o particolare essendo comparso erasi definitivamente ordinato di restar » fermo; che lo affare versava sullo esame » di una servitù; e che il potere amministrativo poteva prenderne cognizione solo quan-

» do non si controvertisse della qualità della » strada. L' Intendente con deliberazione motivata degli 8 maggio 1817 ha elevato il » conflitto, sostenendo appartenere al Consiglio » d' Intendenza per regola la cognizione di » qualunque controversia sulle strade , ad eccezione di sentieri ossia strade vicinali , » giusta lo art. 6 della legge dei 21 marzo » 1817 ; e rileva che la situazione della strada , e il passaggio avutovi da' cittadini di » varii Comuni ricorsi escludono l' eccezione » del detto art. 6.

» Il Supremo Consiglio di Cancelleria nella » camera di giustizia e di affari Ecclesiastici » riunita a quella di Finanze ed Interno ai » termini dell' art. 21 della legge de' 22 dicembre 1816 ha preso in considerazione essere l' espressioni dello art. 6 della legge » dei 21 marzo 1817 generali : attribuendo » al potere amministrativo tutte le controversie che insorgeranno sulle strade , vale a » dire che niuna controversia è esclusa, poichè fra tutte le controversie vi ha quella, » se il privato neghi di essere pubblica la strada , che egli ha occupata , o in qualunque » maniera contenda il diritto del pubblico , » il che è maggiormente espresso nella legge , spiegando ancora se le controversie » risguardino l' occupazione di tutta o di parte » dell' area delle strade. Che la eccezione alla

» regola essendo solo se si tratta di sentieri,
» ossia strade vicinali, ciò non avviene nella
» specie presente, non trattandosi di due o
» più vicini contendenti di una servitù, ma
» di più popolazioni interessate, che preten-
» dono aver diritto ad una pubblica strada.
» Che oltre allo incominciare della strada di
» traversa da luogo pubblico, e finire in
» luogo pubblico, siccome dal Consiglio d'In-
» tendenza si è considerato, dalla stessa po-
» sizione per parte del signor Telesio si ha,
» che suo padre D. Francesco Telesio fin dal
» 1783, abbia fatto far bando penale contro
» tutti coloro che transitavano per quella,
» facendolo affigere in varii Comuni: dal che
» segue che egli stesso riconobbe non essere
» controversia con uno o due vicini, i quali
» avrebbe singolarmente notificati, ma essere
» interesse dei cittadini di molti Comuni, che
» per della strada transitavano, ai quali fece
» far divieto penale per via di editto; onde
» non può la presente contesa portarsi alla
» eccezione contenuta nel detto art. 6 della
» legge di trattarsi di sentieri ossia strade
» vicinali, ma non dubitandosi che i citta-
» dini di più Comuni facciano uso di detta
» strada, e che oltre ai varii particolari sie-
» no ricorsi al Consiglio d'Intendenza i Sin-
» daci dei Comuni di Castelfranco, di Mara-
» no Principato, e di Marano Marchesato;

» perciò la controversia sta, se i cittadini di
» queste popolazioni abbiano occupato il fon-
» do di Telesio, e convertito in strada pub-
» blica, ed abbia questi il diritto di riven-
» dicare la sua proprietà; ovvero se il Te-
» lesio abbia occupata la pubblica strada, le
» quali controversie per espressa disposizione
» della legge, appartengono alla cognizione
» de' Consigli d'Intendenza. È perciò di av-
» viso, nella causa introdotta nel Consiglio
» d'Intendenza fra i signori Giovanni Lio-
» netti, Gaetano Spiriti e Francesco di Ro-
» berto, e i Comuni di Castelfranco, Mara-
» no Principato, e Marano Marchesato, con-
» tra il signor Giambattista Telesio essere il
» detto Consiglio d'Intendenza competente (1).

(1) Veggansi tre Reali Rescritti dei 25 ottobre 1817 e 30 maggio 1818, e 10 marzo 1820 che pur anco chiariscono la presente quistione, riferiti dal Barone Petitti nel suo repertorio amministrativo vol. I pag. 501, 516 e 530.

QUISTIONE LIX.ª

LE CONTROVERSIE TRA GL'IMPRESARI DEI TEATRI E GLI APPALTATI, INTORNO ALLE RISOLUZIONI DEI CONTRATTI INTERCEDUTI FRA ESSI, SONO DI COMPETENZA DELLE AUTORITÀ GIUDIZIARIE, OVVERO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

Le azioni tendenti a rivendicare la proprietà degli edifizii dei teatri, ovvero ad asserirne la libertà, sono di competenza delle autorità giudiziarie. Esplicamento scientifico di questa materia. Le nostre leggi amministrative comprendono le stesse disposizioni sull' assunto.

Gli edifizii dei teatri costituiscono una proprietà patrimoniale dei Comuni, avvegnachè non sono destinati all' uso pubblico della società, come le dipendenze del pubblico demanio, e sono produttivi di una rendita alle città (1); e però tutte le azioni tendenti a rivendicare la proprietà degli edifizii dei teatri, ovvero ad asserirne la libertà, formano obbietto della giurisdizione delle autorità giudiziarie, a norma dello art. 5 della legge dei 21 marzo 1817. Che anzi per effetto delle disposizioni di questa legge, le azioni civili di

(1) Veggasi la quistione 52 dove ampiamente abbiamo trattata questa materia pag. 307 e seg.

qualunque natura vengono dichiarate di competenza del potere giudiziario, per guisa che le controversie fra gl' impresarii dei teatri e gli appaltati, avendosi l' indole di mere azioni civili, non possono andar sommesse allo esame dei giudici del contenzioso amministrativo. Nè può dirsi che le quistioni di validità, legittimità e interpetrazione degli atti e dei contratti della pubblica amministrazione si pertengono alle autorità amministrative, e però che nei casi, in cui la risoluzione del contratto, si dimandasse per causa di nullità o illegalità del medesimo, dovesse procedere il potere amministrativo. Di vero i contratti interceduti fra gl' impresarii dei teatri e gli appaltati, non sono indubitatamente atti amministrativi, nel senso di avere ad obbietto un interesse pubblico, e di venire fermati da pubbliche autorità, avvegnachè gl' impresarii dei teatri non sono agenti dell'amministrazione, e procedono alle stipulazioni dei contratti con gli appaltati nel loro esclusivo interesse. Che anzi le controversie fra gli appaltatori delle opere pubbliche e i sotto intraprenditori, vengono anche definite dalle autorità giudiziarie, quantunque riflettessero le pertinenze del pubblico demanio, giusta le norme delle nostre leggi amministrative sulla materia.

Pel decreto dei 7 novembre 1811 la Commessione dei teatri della Capitale, e gl'Inten-

denti delle provincie, vengono incaricati a regolare la polizia interna dei teatri, il progresso delle arti e il buon successo delle rappresentazioni, e a questo fine si hanno la missione di definire le quistioni fra gl' impresarii e gli attori. Ma le quistioni fra gli appaltati e gl' impresarii per l' opposito sono interamente estranee alle cure delle autorità preposte al reggimento delle rappresentazioni teatrali, e debbonsi in vece considerare come mere azioni private, le quali sono di competenza delle autorità giudiziarie (1).

---

(1) I principii da noi esposti nello esame del presente quesito, vennero ritenuti anche con un Real Rescritto dei 26 agosto 1817, il quale approva un parere della Commessione Consultiva de' Presidenti, riferito nel repertorio amministrativo del Barone Petitti vol. 1. pag. 497.

QUISTIONE LX.ª

LE QUISTIONI DI SERVITÙ D' INTERESSE GENERALE SU I FONDI PRIVATI, SONO DI COMPETENZA DEI GIUDICI CIVILI, OVVERO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

Le quistioni relative alle servitù legali a pro dei fondi destinati a pubblico uso sono di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle nostre leggi. Esposizione di un Real Rescritto dei 18 marzo 1835 sulla materia.

Gli edifizii destinati a pubblico uso possono avere delle servitù su i fondi privati, avvegnachè la legge soggetta i proprietarii l'uno verso l' altro a differenti obbligazioni indipendentemente da qualunque convenzione, delle quali alcune sono regolate dalle leggi sulla polizia rurale, ed altre risguardano i muri e le fosse comuni, il diritto di appoggio, il prospetto nel fondo del vicino, lo stillicidio e il diritto di passaggio (1). Nè può dirsi che le cose del demanio pubblico non vanno sommesse alle disposizioni delle leggi civili, le quali unicamente si occupano della proprietà

(1) Veggasi l' art 573 delle leggi civili.

privata, avvegnachè le servitù legali nascono da una relazione esistente fra due fondi, e però hanno luogo indubitatamente fra un fondo di particolare dominio, e un altro destinato a pubblico uso.

Le servitù prediali in generale stanno in uno smembramento della proprietà, e s'impongono sopra un fondo per l'uso e l'utilità di un fondo pertinente ad altro proprietario. Sicchè quante volte il fondo dominante dipendesse dal pubblico demanio, le servitù stabilite su i fondi privati servienti, si hanno a fine il pubblico interesse, ossia la conservazione e il più comodo uso di una proprietà pubblica, e però le quistioni relative alle servitù legali a pro dei fondi destinati a pubblico uso, debbono disaminarsi dai giudici del contenzioso amministrativo. Per l'art. 4° della legge dei 21 marzo 1817 si dichiarano oggetti dell'amministrazione pubblica le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno; e le istituzioni e forme dirette a conservare l'integrità e la destinazione di esse; e perchè le servitù a vantaggio della cosa pubblica, si uniscono alla proprietà di essa, viene integralmente a comporsi una sola dipendenza del pubblico demanio, la quale costituisce a mente della legge memorata un oggetto della pubblica amministrazione.

I principii da noi esposti nello esplicamento del presente quesito vennero pienamente ritenuti in un Real Rescritto dei 18 marzo 1835 concepito nei seguenti termini.
» Ho rassegnato a S. M. le carte annesse al
» rapporto di V. E. del 2 ottobre ultimo,
» le quali riguardano il conflitto di attribu-
» zioni sorto tra' il Giudice del Circondario
» di Sortino, previa autorizzazione del Tri-
» bunal civile, e l'Intendente di quella Valle
» in un giudizio istituito dal Marchese di Sor-
» tino in linea di turbativa di possesso, per
» essersi appoggiata ad uno degli archi di
» sua pertinenza, che conducono le acque
» negli ortaggi, la fabbrica di una casa de-
» stinata per la custodia e sorveglianza dello
» antico Greco Teatro Siracusano. Ho rasse-
» gnato altresì a S. M. l'avviso emesso in
» proposito dalla Consulta dei Reali Dominii
» oltre il Faro. E la M. S. ha considerato,
» che la casa di cui si tratta è un immobile
» di proprietà pubblica, che è stata fabbri-
» cata nella via pubblica, e che è un opera
» di generale interesse. Ha considerato pure
» che per la fabbrica di essa non è impedito
» al Marchese Sortino l'uso degli archi, che
» consiste nel dar passaggio alle acque, ma
» tutto al più soffrirebbe una semplice ser-
» vitù inferita con l'appoggiare i muri della
» casa agli archi medesimi. Quindi sorge lo

» esame se a riguardo dell'interesse generale
» debba sussistere questa servitù, e nel caso
» affermativo se debba darsi alcuna indennità,
» quistioni sulle quali i magistrati ordinarii
» sono incompetenti a decidere. Per sì fatte
» considerazioni nel Consiglio ordinario di
» Stato del 16 andante, la M. S. ha dichia-
» rato, che la causa di cui è parola appar-
» tiene al contenzioso amministrativo.

*

QUISTIONE LXI.ª

GL' INGEGNERI DI ACQUE E STRADE DIRETTORI DI OPERE PUBBLICHE, DEBBONO CONSIDERARSI COME AGENTI DELL' AMMINISTRAZIONE, NEL SENSO DI ANDAR SOMMESSI I LORO ATTI ALLA GIURISDIZIONE DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO A NORMA DELL' ART. 5, N.° 3 DELLA LEGGE DEI 21 MARZO 1817?

SOMMARIO.

Esposizione delle attribuzioni del Corpo degl' ingegneri di acque e strade, secondo il Decreto dei 25 febbraio 1826. Gl' ingegneri di acque e strade direttore de' pubblici lavori, debbono considerarsi come agenti della pubblica amministrazione. L' esame degli atti degl' ingegneri di acque e strade, si pertiene alle autorità del contenzioso amministrativo. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione di un Real Rescritto dei 26 maggio 1841 su questa materia.

Pel Real Decreto dei 25 febbraio 1826 il corpo degl' ingegneri di acque e strade viene istituito per tutte le branche relative a' progetti, alla direzione e alla esecuzione delle strade, dei ponti, dei canali di navigazione e d' irrigazione, della navigazione dei fiumi, del regolamento ed arginazione dei medesimi ed anche dei torrenti, del prolungamento dei lagni e degli stagni, e di ogni altra specie di bonificazioni di terreni, dei porti com-

merciali e di tutte le altre opere pubbliche (1). Sicchè per le disposizioni legislative vigenti le opere pubbliche formano l'obbietto esclusivo di Amministrazioni generali, le quali sono destinate a sopraintenderle e dare eseguimento alle leggi che le reggono e governano; e però gl'ingegneri di acque e strade direttori di pubblici lavori, debbono considerarsi, come agenti della pubblica amministrazione.

La legge dei 21 marzo 1817 dispone con l'art. 5 di essere di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo lo esame e il giudizio delle azioni civili, nelle quali cada in quistione la legittimità, la validità o la interpetrazione di un'atto dalla pubblica amministrazione, e poichè gli atti degl'ingegneri di acque e strade, si pertengono alle funzioni di amministrazione, manifestamente si osserva di dover andar sommessi tali atti allo esame dei collegi del contenzioso amministrativo, nei casi statuiti nello art. 5 della legge dei 21 marzo 1817. I principii esposti sul presente quesito furono ampiamente ritenuti in un Real Rescritto dei 26 maggio 1841 concepito nei seguenti termini. « Ho rassegnato a S. M. un'avviso della Consulta ge-

(1) Veggasi l'art. 8 del Decreto dei 25 febbraio 1826 intorno all'ordinamento della Direzione generale dei ponti e strade e delle acque e foreste e della caccia.

» nerale relativo al conflitto di attribuzioni
» elevatosi nella causa tra il signor de Biase
» e la Direzione generale dei ponti e strade,
» cui ha riguardo, il di lei rapporto de' 23
» gennaio 1838. E la M. S. nel Consiglio
» ordinario di Stato del 25 aprile ultimo si
» è degnata dichiarare che nella specie di
» che trattasi la competenza appartenga alle
» autorità del contenzioso amministrativo. È
» stato ritenuto che l' azione promossa dal
» signor de Biase sia fondata sull' inadempi-
» mento dell' Ingegnere direttore dell' opera,
» e che questo inadempimento desumasi dalle
» discussioni avute intorno al modo come e-
» seguirsi gli scandagli dei lavori, le quali
» cose riducono l' affare ad un' esame di atti
» di un' agente amministrativo.

QUISTIONE LXII.ª

LA GIURISDIZIONE DEI COLLEGII DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO DI GIUDICARE DELLA NULLITÀ E ILLEGITTIMITÀ DI UN CONTRATTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, COMPRENDE OVVER NO, LA POTESTÀ DI ORDINARE AL POSSESSORE IL RILASCIO DEL FONDO?

SOMMARIO.

I Collegii del contenzioso amministrativo sono rivestiti di una vera e piena giurisdizione, e non già della semplice nozione. Dimostrazione di questo assunto. Quando i Collegii del contenzioso amministrativo dichiarano la nullità o la illegittimità di un contratto dell' amministrazione, si hanno anche il potere di ordinare il rilascio del fondo. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della filosofia del diritto. L' art. 27 della legge dei 21 marzo 1817 non comprende una teorica diversa su questo argomento. Dimostrazione di questo assunto.

I Collegii del contenzioso amministrativo sono rivestiti dalla legge di una vera e piena giurisdizione, e non già della semplice nozione, che sta unicamente nel conoscere e giudicare la causa, rimanendo l' esecuzione commessa ai magistrati che esercitano la giurisdizione. Il contenzioso amministrativo di vero è una istituzione speciale dello Stato, distinta e indipendente dal potere giudiziario, stabilita a diffinire le controversie risguar-

danti l' interesse governativo della pubblica amministrazione, e però non avendo alcuna relazione col potere civile, non può intendersi come i giudici amministrativi, si avessero la sola nozione delle controversie, rimanendo riservata la giurisdizione ai magistrati dell' ordine giudiziario (1). Le leggi del 12 dicembre 1816 e dei 21 e 25 marzo 1817 ritengono pienamente questi principii, dichiarandosi sempre separate e distinte le due giurisdizioni del contenzioso amministrativo e civile, e i Consigli d' Intendenza e la G. Corte de' Conti i giudici ordinarii del contenzioso della pubblica amministrazione (2). Sicchè le autorità amministrative nelle materie di loro competenza si hanno la pienezza della giurisdizione e dell' imperio nel diritto e nel fatto, con la potestà di pronunziare in forma di decisioni esecutorie.

Posti questi principii generali di dritto, agevolmente si viene in cognizione, che quante volte i collegi del contenzioso amministrativo dichiarassero la nullità o la illegittimità d-

---

(1) Su tutta questa materia veggasi l' ampia trattazione per noi fattane nel secondo volume della nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo Lezione L. pag. 230 e seguenti.

(2) Veggasi l' art. 20 della legge dei 12 dicembre 1816, e veggansi anche gli art. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 18, 23, 27, 28 e 29 della legge de' 21 marzo 1817, non che gli art. 32, 33, 34, 187, 190 e 191 della legge dei 25 marzo 1817.

un contratto dell' amministrazione, si hanno intrinsecamente il potere di ordinare il rilascio del fondo. In effetto sta nella essenza della giurisdizione di ogni autorità giudiziaria civile o amministrativa, di pronunziare sulla sostanza delle controversie presentate al loro esame, e su tutto quello che ne forma l' applicazione e le conseguenze di fatto, avvegnachè la potestà di giudicare di un' azione, virtualmente trae quella di definire tutto ciò che forma parte della medesima, sino ad esaurirla interamente. Le azioni civili tendenti a far dichiarare la nullità o la illegittimità di un contratto della amministrazione si hanno la indole di azioni *scriptae in rem*, le quali sono simultaneamente personali e reali, perocchè traggono la loro origine dal contratto, ma riflettono sempre la cosa, che si ha diritto a rivendicare, che può passare da un possessore all' altro. Il Cujacio esprime le sue magistrali idee sulla indole delle azioni *scriptae in rem* con le seguenti parole. « Sed » agimus in personam aliis quoque modis, » quam dicendo: ajo te mihi dare, facere » oportere. Aliis etiam modis, ut eleganter » ex Cajo (ut opinor) Iustinianus tradidit in » §. 1. Inst. de act; ut puta cum adversarium non intendimus dare, aut facere oportere, sed generaliter, sive in rem, ut cum » petimus in actione quod metus causa, si

» quid in ea re, qua de agitur, vi metusque
» causa gestum est, id rescindi et restitui no-
» bis, notata re gesta, non persona, quae
» metum intulit, aut vim fecit L. 9. §. ani-
» madvertendum et §. ult. Leg. 14 §. in a-
» ctione quod metus causa L. apud. §. ult. de
» dol. mal. Et his modis cum agimus, sane
» non semper adversus eundem agimus: licet vi
» ipsa sit ea actio in personam §. praeterea
» Inst. de act. Sed agimus adversus omnes,
» ad quos ea res pervenerit, quae nobis per
» vim, aut metum ablata est, tametsi cri-
» mina careant, et eam rem bona fide pos-
» sideant (1). Sicchè le azioni *scriptae in rem* si hanno a fine la rivendicazione della cosa dalle mani del possessore, e poichè nell'ordinamento universale del mondo ogni agente, opera per un fine, è chiaro che il fine determina le operazioni di esso, e però non può limitarsi la competenza de' giudici amministrativi alla sola dichiarazione della nullità del contratto, avvegnachè l'attore nel giudizio vedrebbe mancare lo scopo dell'azione istituita, non venendo ad ottenere il rilascio del fondo. Inoltre le essenze delle cose sono indivisibili, venendo esse intrinsecamente ad annullarsi, appena che vogliasi concepire

(1) Veggasi Cujacio tom. 8 pag. 354 ad L. 25 D. de obl. et action.

qualsiesi partizione nelle qualità essenziali degli esseri, e però ove si dovesse, dopo la dichiarazione di nullità del titolo, adire il potere giudiziario, per farsi ordinare il rilascio del fondo, si verrebbe a disintegrare nella sua essenza l'azione istituita innanzi al giudice del contenzioso amministrativo. Che anzi debbesi anche por mente, che pronunziata giuridicamente la nullità del titolo, viene il possessore del fondo ad essere privato non pure della proprietà di esso, ma anche del possesso civile, per guisa che i pronunziati del potere civile diretti a comandare il rilascio del fondo sarebbero senza effetto, rimanendo il possessore, mediante il giudicato del potere amministrativo privato di ogni diritto sulla cosa; e però il potere civile verrebbe ad essere meramente secondario e passivo rimpetto a quello del contenzioso amministrativo.

Nè può dirsi che per lo art. 27 della legge de' 21 marzo 1817 si dispone che la esecuzione delle decisioni pronunziate da' giudici del contenzioso amministrativo si pertenga alle autorità giudiziarie, nel senso di essere della competenza delle medesime gli atti e gl' incidenti della vendita de' beni mobili e della spropriazione degl' immobili. Di vero la proprietà in generale sia mobiliare sia immobiliare va regolata dalle leggi Civili, le quali sono eseguite dalle autorità giudiziarie, e pe-

rò i giudici amministrativi non possono porre in atto le loro decisioni, avvegnachè nessuno può essere privato di un diritto dominicale, se non nelle forme e ne' modi statuiti dalle leggi private. La potestà di ordinare il rilascio di un fondo, per effetto della dichiarazione di nullità del contratto dell' amministrazione, è intrinseca alla giurisdizione de' collegi amministrativi, formando l' obbietto dell' azione sommessa all'esame de' medesimi, a differenza della facoltà di definire gli atti della vendita de' mobili e gl' incidenti della spropriazione degl' immobili, i quali non formano parte dell' azione istituita innanzi al potere amministrativo, e in vece tengono unicamente all'esecuzione delle decisioni di esso.

Per l' art. 5 n. 3 della legge dei 21 marzo 1817 si ferma la competenza delle autorità del contenzioso amministrativo, per le sole azioni concernenti la validità, la legittimità e l' interpetrazione degli atti e de' contratti della pubblica amministrazione, senza che possano i giudici amministrativi occuparsi delle conseguenze civili di essi (1). Ma queste disposizioni non sono applicabili al caso, in cui debbesi ordinare il rilascio del fondo, per effetto della dichiarazione della nullità o ille-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 2 Lezione XXXVI pag. 57 e seguenti.

gittimità del titolo, avvegnachè la definizione delle conseguenze civili del contratto forma un' azione diversa e distinta, da quella intorno alla validità o legittimità del medesimo, e però quantunque proposta in forma di eccezione o di riconvenzione, non può mai protrarre la competenza del giudice amministrativo, la quale non può mai versarsi sopra materie estranee alla sua ordinaria giurisdizione. Per l'opposito il rilascio del fondo non forma base di una speciale azione, essendo in vece l' obbietto dell' azione istituita, avvegnachè la nullità del titolo costituisce unicamente la *causa petendi* e l' *origo petitionis* nel giudizio. Sicchè la giurisdizione de' Collegii del contenzioso amministrativo di giudicare della validità e legittimità di un contratto della pubblica amministrazione comprende anche la potestà di ordinare il rilascio del fondo, posseduto per effetto del medesimo.

QUISTIONE LXIII.ª

LE QUISTIONI INTORNO ALLA PROPRIETÀ DI UNA MINIERA DI FERRO TRA LO STATO E UN PRIVATO, NASCENTI DALLA INTERPETRAZIONE DI UNA CONCESSIONE FEUDALE, SONO DI COMPETENZA DE' COLLEGII DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, OVVERO DEL CONTENZIOSO CIVILE?

QUANTE VOLTE POI LA MINIERA FOSSE STATA DESTINATA A PUBBLICO USO, POSSONO PROCEDERE LE AUTORITÀ DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, PEL COMPENSAMENTO DOVUTO AL PROPRIETARIO, OVVERO DEBBESI LO STESSO STABILIRE NELLA SFERA DI MERA AMMINISTRAZIONE?

SOMMARIO.

Esposizione de' principii delle leggi Romane intorno alla proprietà delle miniere. Per le antiche istituzioni degli Stati inciviliti di Europa le miniere si consideravano come regalie de' Principi. Esposizione dei principii della legge dei 17 ottobre 1826, la quale regola appo noi la materia delle miniere. Le quistioni intorno alla proprietà di una miniera di ferro tra lo Stato e un privato, entrano nella sfera della competenza del contenzioso civile. Dimostrazione di questo assunto. La concessione del feudo è un atto del potere esecutivo, e non legislativo. Esplicamento scientifico di tutta questa materia. Per le leggi amministrative del nostro Regno la materia delle indennità dovute ai proprietarii, per la espropriazione de' loro fondi, si pertiene all' amministrazione, e non già al contenzioso amministrativo o civile. Esame di questo argomento.

Per i principii del diritto Romano le miniere si consideravano come parti ed accessioni de' fondi, e spettavano a' proprietarii di

essi ; nondimeno per una Costituzione degl' Imperadori Valentiniano e Valente compresa nella legge 3.ª Cod. *de metall.* venne statuito di doversi dare al Fisco nelle miniere de' privati la decima parte de' frutti. Per le antiche legislazioni degli Stati inciviliti di Europa non vennero ritenuti i principii del diritto Romano nella materia delle miniere , reputandosi esse da per ogni dove come regalie de' Principi. Il nostro dotto Pubblicista Orazio Montano nel suo classico trattato *de regalibus* , ci fa pienamente certi , che per le antiche leggi del Regno le miniere si noveravano fra le regalie minori del Principato, le quali aveano ad obbietto la conservazione di esso. La legge de' 17 ottobre 1826 fermò appo noi le norme , per intraprendere gli scavi delle miniere , la quale ritiene non già le norme dell' antico diritto del Regno , ma in vece quelle del diritto Romano , e anche più limitatamente nello interesse del Governo , nel fine di agevolare gli scavamenti delle miniere. Sicchè le miniere per le leggi vigenti costituiscono una materia di privata proprietà , la quale sottostà alle cure della pubblica amministrazione , nel solo fine di promuovere gli scavi delle medesime , a norma della legge memorata del 1826 (1).

(1) Veggasi su la materia delle miniere la trattazione per noi fattane nella nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 3 Lezione C pag. 359 e seguenti.

Posti questi principii generali, agevolmente si viene in cognizione, che le quistioni intorno alla proprietà di una miniera di ferro tra lo Stato e un privato, entrino nella sfera della competenza de' Collegii del contenzioso civile. Di vero per l' art. 5 della legge dei 21 marzo 1817 espressamente si dispone di non poter mai pertenere alle autorità del contenzioso amministrativo l'esame e il giudizio delle azioni tendenti a rivendicare la proprietà di un immobile, o ad asserirne la libertà. E poichè le miniere per la legge de' 17 ottobre 1826 sono divenute obbietto di particolare dominio; così le azioni intorno alla rivendicazione di esse formano materia della competenza del contenzioso civile. Nè può dirsi, che secondo le antiche leggi del Regno le miniere costituivano un oggetto della pubblica amministrazione, sottraendosi al dominio privato, per guisa che all' epoca della concessione feudale ricevutane erano una proprietà pubblica. In effetto le leggi di giurisdizione e di ordine s' impossessano degli affari nello stato in cui si trovano, e pubblicata la novella legislazione sulle miniere, è venuta a mutarsi l' indole delle medesime, avvegnachè da cose di pubblica ragione, son divenute di particolare dominio; e però le quistioni concernenti la proprietà di una miniera di ferro, oggigiorno debbonsi disaminare da' Collegii civili.

Ma questi principii di dritto amministrativo, non sono applicabili al proposto quesito, perocchè la quistione di proprietà della miniera tra lo Stato e il privato, sorge dalla interpetrazione della concessione feudale, dichiarando la legge de'21 marzo 1817 di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo le controversie intorno alla validità, legittimità e interpetrazione degli atti della pubblica amministrazione. Le concessioni dei feudi, che in antico facevansi, erano evidentemeute atti dell'alta amministrazione dello Stato, e non già della potestà legislatrice. I poteri del Governo in due specie possono andar partiti, in potere legislativo, e in potere esecutivo. Il primo comprende la potestà di far nuove leggi, di correggere quelle già esistenti e di abrogarle; e il secondo è diretto a porre in esecuzione le leggi già fatte, applicandole a' casi particolari. Le leggi risguardano la universalità dello Stato, operano nell'avvenire e non già sul passato, e non tenendo alcuna considerazione delle persone e della varia posizione delle cose, fermano norme comuni. I feudi consistevano in una concessione fatta dal Principe di una parte del pubblico patrimonio, ritenendone il dominio diretto, e trasferendo unicamente al feudatario il dominio utile di cose immobili, sotto la legge della fedeltà a servarsi al conceden-

le. Sicchè lo stabilimento del sistema feudale e delle condizioni generali, che doveano moderarlo, indubitatamente si pertiene al potere legislativo del Principe, avvegnachè riflette l'universalità dello Stato e in una forma comune, senza porsi mente alle persone e alla posizione disforme delle cose. Per l'opposito la concessione del feudo è un atto del potere esecutivo, perchè riflette una determinata persona, cioè quella del concessionario, e una parte speciale e definita del pubblico patrimonio, che viene trasferita al novello feudatario, a norma delle leggi generali regolatrici del reggimento feudale, cioè colla condizione della fedeltà a servarsi al Principe.

Poste queste teoriche di dritto pubblico universale, evidentemente si ravvisa di pertenere una concessione feudale agli atti dell' alta amministrazione dello Stato, avvegnachè il potere esecutivo va distinto in tre branche, a seconda della diversità delle leggi, che pongonsi in atto; e la parte concernente il regolamento delle relazioni fra il Governo e i governati costituisce la pubblica amministrazione. E poichè il sistema de' feudi avea ad obbietto di ordinare i rapporti pubblici fra le popolazioni e i Principi, con vincoli certi e determinati, mediante la fedeltà speciale del feudatario; così si viene in cognizione, come le concessioni feudali si erano atti di alta amministrazione, i quali unicamente possono es-

sere interpetrati da' Collegii del contenzioso amministrativo, a norma della legge de' 21 marzo 1817; e però sono essi competenti a definire le quistioni di proprietà di una miniera di ferro tra lo Stato e un privato, nascenti dalla interpetrazione di una concessione feudale.

Sul secondo quesito.

Le cose destinate a pubblico uso finiscono, di formar parte della proprietà privata, e vengono poste fuori commercio, e però per gli art. 1082, 1443, 2004 e 2132 delle leggi civili, non possono esse formar materia di convenzione, o vendersi o ipotecarsi, nè possono essere soggette a prescrizione. Sicchè mediante la spropriazione per pubblica utilità il proprietario perde il suo diritto dominicale, e in vece acquista quello di averne il compensamento, a norma dell' art. 470 delle leggi civili, e però cessano *ipso jure* il diritto a rivendicare, e la corrispettiva obbligazione del rilascio; e come bene e sapientemente osserva il Voet. *Non vindicentur, commerciis hominum exemptae res* (1). E per l' art. 1256 delle leggi civili le cose poste fuori commercio vengono assimilate alle peri-

(1) Veggasi Voet Comment. ad Pandect. *de rei vindicat.* n.° 29.

te, divenendo queste inesistenti per loro natura, e le prime per effetto di una disposizione governativa. Adunque mancando il diritto dominicale, manca l'azione rivendicatoria, e non può presentarsi domanda giuridica innanzi ai giudici del contenzioso amministrativo.

Per le leggi amministrative del nostro Regno la materia delle indennità dovute a' privati proprietarii, per la espropriazione de' loro fondi, a cagione di pubblica utilità, viene interamente sottratta alla giurisdizione de' Collegii dell' ordine giudiziario e del contenzioso amministrativo, e in vece forma obbietto delle cure dell' amministrazione diretta dello Stato. Per le Istruzioni annesse al Decreto dei 22 ottobre 1811 fu fermato il metodo da servarsi per l' apprezzo de' fondi privati, occupati o danneggati per pubblici lavori, il quale viene eseguito da' periti eletti, l' uno dal proprietario e l' altro dalla pubblica amministrazione. E per effetto dell' art. 13 del Decreto organico della Direzione generale de' ponti e strade de' 25 febbraio 1826 il Consiglio degli ingegneri di acque e strade è destinato ad esaminare i processi verbali di apprezzo per le occupazioni del suolo occupato. Adunque quante volte le miniere fossero state destinate a pubblico uso, i compensamenti a darsi ai possessori di esse debbono definirsi nella sfera di mera amministrazione.

QUISTIONE LXIV.ª

LE QUISTIONI INTORNO ALLA ESISTENZA CIVILE DI UN PUBBLICO STABILIMENTO, O DI QUALSIESI ALTRA CORPORAZIONE AMMINISTRATIVA, DEBBONSI DEFINIRE NELLA FORMA GIURIDICA, OVVERO NELLA SFERA MERAMENTE GOVERNATIVA?

L' INTELLIGENZA DI UN ATTO GOVERNATIVO INTORNO ALLA DOTAZIONE DI UN PUBBLICO STABILIMENTO, PER DETERMINARNE LA ESTENSIONE, SI PERTIENE ALLE AUTORITÀ DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

La capacità de' diritti civili non costituisce il subbietto delle persone giuridiche, ma in vece è un attributo loro conferito dalla legge. Dimostrazione di questo assunto. Le Corporazioni amministrative per essere fondate o sciolte hanno sempre bisogno dell' autorizzazione del Governo. Le fondazioni de' pubblici Stabilimenti sono atti di alta amministrazione, e non già di legislazione. Esplicamento di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle leggi del nostro Regno. Le Corporazioni amministrative si hanno una duplice esistenza, l'una nell' ordine amministrativo pel loro reggimento, e l' altra nell' ordine giuridico per l' esercizio de' diritti civili. Esplicamento di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. I giudicati intorno allo stato delle persone profferiti con un legittimo contraditlore hanno autorità rimpetto a tutti, jus faciunt, *e però ove i Collegii giudiziarii dichiarassero la esistenza delle Corporazioni amministrative,*

avrebbero essi la potestà di diffinire, indipendentemente dal Governo, intorno alla esistenza di esse. Esame di questo argomento. La intelligenza degli atti governativi intorno alle dotazioni de' pubblici Stabilimenti, si pertiene allu Suprema Potestà; per l'opposito le controversie relative al contenuto nella concessione tra il concessionario e i terzi, si pertengono al potere giudiziario. Dimostrazione di questo assunto.

I pubblici Stabilimenti e tutte le altre Corporazioni amministrative, si hanno sempre a fine un interesse pubblico, per guisa che la loro fondazione si propone ad obbietto la pubblica utilità. La personalità giuridica di essi, ossia il godimento de' diritti civili è una conseguenza necessaria e legittima della loro istituzione, essendo un mezzo come poter aggiungere allo scopo del pubblico bene. Per l'art. 10 delle leggi civili si dispone che oltre la Chiesa e i Comuni, anche le Corporazioni autorizzate dal Governo, si considerano moralmente come altrettante persone, le quali godono dell' esercizio de' diritti civili, secondo le leggi veglianti. Sicchè la capacità del diritto non costituisce il subbietto delle persone giuridiche, ma in vece è un attributo loro conferito dalla legge. Per i principii generali delle scienze metafisiche si viene in cognizione, che il fine degli esseri determina la essenza de' medesimi, avvegnachè ogni ente agisce per un fine; e poichè l' azione comprende la pienezza dell' essere, il fine dell' atto

di ogni agente stabilisce la essenza di esso, e però il subbietto delle Corporazioni amministrative sta nell' attuazione di uno scopo di pubblico vantaggio, e non già nella capacità del diritto.

Fermati questi principii generali, agevolmente si osserva che i pubblici Stabilimenti e tutte le altre Corporazioni amministrative, per essere fondate o sciolte, hanno sempre bisogno dell' atorizzazione del Governo, avvegnachè proponendosi esse un interesse pubblico, debbono sempre sottostare alla mano dell' autorità suprema governativa, anche nel fine di provvedere alla ragion politica dell' alta tutela dello Stato, che non può tollerare la esistenza di corporazione, collegio o fondazione qualunque, senza una preventiva autorizzazione governativa. Inoltre nelle persone fisiche il diritto sorge necessariamente dalla essenza e dalla natura di esse, avvegnachè il diritto è un attributo, che trova il suo fondamento nella ragione umana, per guisa che posta la persona fisica seguita la capacità del diritto di essa. Per l' opposito nelle persone giuridiche la capacità del diritto viene tribuita ad un essere ideale, e però manca un segno visibile che faccia conoscere il suo titolo per l' esercizio di essa, che viene supplito dal Governo, creando, o autorizzando i subbietti artificiali del diritto e i loro rappre-

sentanti. Che anzi le corporazioni amministrative una volta legittimamente stabilite, non possono essere sciolte, per la sola volontà dei loro componenti, senza l'autorizzazione del Governo, e anche quando morissero tutti i membri delle medesime, continuano ad esistere civilmente, quando furono fondate sulla base di un interesse pubblico e permanente; e spessamente vengono abolite esse corporazioni amministrative per sola disposizione governativa, anche contro il volere di coloro che le compongono, ove divenissero non utili alla società. I principii esposti intorno alla necessità dell' autorizzazione del Governo, per la esistenza civile delle persone giuridiche sono stati sempre ritenuti nelle legislazioni antiche e moderne degli Stati inciviliti di Europa; e per gli art. 10 e 826 delle leggi civili, consentaneamente alle leggi amministrative del Regno, espressamente si tribuisce la capacità dei diritti civili alle sole corporazioni autorizzate dal Governo.

Le fondazioni dei pubblici Stabilimenti e delle altre corporazioni amministrative, che hanno ad obbietto un interesse pubblico speciale, sono atti di alta amministrazione e non già di legislazione. Di vero le leggi risguardano l'universalità dello Stato, operano nell'avvenire e non già nel passato, e non tenendo alcuna considerazione delle persone e

della varia posizione delle cose, fermano norme comuni. Il potere esecutivo per l' opposito risguarda speciali esigenze, e l'azione di esso debbe essere disforme, a seconda della varia indole delle cose, che debbonsi moderare. La legge de' 24 marzo 1817 dichiara, che la forma stabilita per le leggi sarà applicata a tutti quei casi ne' quali le Sovrane disposizioni risguardano un oggetto qualunque generale; e la forma de' Decreti, ha luogo per determinare il modo della esecuzione delle leggi, e l' applicazione e lo sviluppo dei principii fermati in esse. Si usano anche le forme dei Decreti nella elezione dei pubblici funzionarii, per le dispense della legge e le concessioni di grazie e per altri obbietti (1). Per applicazione di questi principii chiaramente si osserva, che gli atti Sovrani, i quali comprendono la fondazione di un pubblico Stabilimento o di altra corporazione, aventi a fine un determinato obbietto d' interesse pubblico, non costituiscono delle leggi, avvegnachè non risguardano una materia qualunque generale, a seconda delle disposizioni dell' art. 1 della legge dei 24 marzo 1817 conformi ai principii della scienza del diritto pubblico. La circoscrizione amministrativa del territorio del Regno debb' essere fatta con una legge, avve-

(1) Veggasi la legge dei 24 marzo 1817 negli art. 1 e 2.

gnachè lo stabilimento delle provincie e dei Comuni risguarda la universalità dello Stato, avendo tutti gl' individui delle necessarie relazioni con gli uni e le altre. L' uomo è un essere essenzialmente socievole, e si provvede ai bisogni di lui non pure dallo Stato, ossia dalla grande società civile, ma anche dalle minori associazioni, come le provinciali e le comunali, per guisa che ognuno è membro necessario di un Comune, e di una provincia, come lo è dello Stato; e però l' atto governativo che stabilisce le Provincie e i Comuni, come anche i Distretti e i Circondarii, comprende intrinsecamente una legge. Per l' opposito i pubblici Stabilimenti e le altre corporazioni aventi a fine uno speciale interesse pubblico, non risguardano un oggetto generale, a norma dell' art. 1 della legge dei 24 marzo 1817, ma in voce costituiscono dei mezzi e delle istituzioni, come provvedere ad una data branca della pubblica amministrazione, la quale fa parte del potere esecutivo dello Stato. Le fondazioni degli Stabilimenti di beneficenza ad esempio, sono atti di alta amministrazione, a differenza di una disposizione governativa, la quale risguardasse la beneficenza in se stessa e in un modo indeterminato, avvegnachè trattandosi in questo caso di una materia generale e comune a tutto lo Stato, debb' essere moderata per forma di

legge, e poichè riflette essa un obbietto della pubblica amministrazione, si ha la indole di legge amministrativa. Gli Stabilimenti di beneficenza in vece si hanno un fine speciale, ossia provveggono ad una determinata esigenza pubblica, e però debbono essere diversi, a seconda della varia indole delle cose che debbesi moderare, nel che propriamente sta l' elemento differenziale infra gli atti del potere esecutivo e del potere legislativo.

Fermato il principio di essere le fondazioni delle corporazioni amministrative atti di alta amministrazione, conviene ora por mente di avere elleno una duplice esistenza, l' una nell' ordine amministrativo pel loro reggimento, indiritto al fine del pubblico vantaggio; e l' altra nell' ordine giuridico per l' esercizio dei dritti civili e per la capacità del dritto in generale. La pubblica amministrazione provvede al primo obbietto, e il potere giudiziario definisce le quistioni di proprietà, avvegnachè il diritto dominicale viene moderato dalle leggi private, le quali indistintamente lo considerano, sia che si pertenga alle persone fisiche, ovvero alle giuridiche. Ma le controversie intorno alla esistenza o alla dissoluzione di un pubblico Stabilimento, quantunque sorgessero nella occasione dello sperimento di azioni innanzi ai collegii del contenzioso civile, debbono sempre definirsi dal

Capo supremo dello Stato nella sfera di mera amministrazione. Di vero le corporazioni amministrative di ogni genere, si hanno sempre a fine un interesse pubblico, il quale costituisce l' obbietto esclusivo delle cure dell'amministrazione, e però le disputazioni intorno alla esistenza o alla dissoluzione dei pubblici Stabilimenti, debbono venir definite con forme meramente amministrative. Inoltre le autorità giudiziarie sono stabilite nel fine di dare esecuzione alle leggi private, con applicarle ai casi speciali, per guisa che la missione loro sta unicamente nella dichiarazione di un diritto individuale a pro di alcuua delle parti contendenti, e le autorità del contenzioso amministrativo sono competenti a definire le contese che riflettono l' interesse governativo dell' amministrazione nei rapporti col diritto privato. La dichiarazione della esistenza o dell' abolizione di uno Stabilimento, non riflette in alcun modo i diritti civili di esso, avvegnachè non viene posto in disputa un diritto moderato dalle leggi private; e allo stesso modo non presentandosi una collisione fra l'interesse pubbblico dell' amministrazione e un diritto inerente alla qualità di persona giuridica della corporazione, non può esservi materia ad un giudizio di contenzioso amministrativo.

I pubblici Stabilimenti vengono fondati,

mediante un atto di alta amministrazione, e le controversie intorno alla esistenza o alla estinzione de' medesimi riflettono il subbietto artificiale del dritto, creato o autorizzato dal Governo, simultaneamente al rappresentante di lui, per guisa che avendo a fine la persona giuridica un interesse pubblico, manca intrinsecamente la materia legittima di un giudizio civile. Le leggi private si occupano dei diritti delle persone, i quali si hanno allo stesso modo dalle persone fisiche e dalle giuridiche, ma non possono estendere le loro disposizioni a' subbietti del diritto, i quali vengono istituiti nel fine di provvedere ad un pubblico vantaggio, e la capacità del diritto è soltanto un mezzo per aggiungere allo scopo della loro istituzione; e però il potere giudiziario unicamente deve procedere per la dichiarazione del diritto della persona giuridica, senza discendere in alcun caso a pronunziare sulla esistenza o dissoluzione della medesima.

Nè può dirsi che per l' art. 5 della legge de' 21 marzo 1817, le quistioni intorno allo stato delle persone sieno sempre di competenza del potere giudiziario, e di essere le azioni intorno alla esistenza dei pubblici Stabilimenti, azioni di stato *civitatis*, perchè tendono a far riconoscere nella società una novella persona. Di vero le persone fisiche vengono

considerate nella società civile per la capacità del diritto, e però le controversie intorno alle qualità mutabili e determinate di esse, che costituiscono lo stato, si definiscono dal potere giudiziario (1). Le Corporazioni amministrative, come ampiamente abbiamo dianzi dimostrato, non esistono primariamente come persone giuridiche, ma in vece come enti morali, ossia come istituzioni indirette al pubblico bene, e però le controversie le quali riflettono la personalità civile delle Corporazioni, ossia il loro stato privato, sono di competenza del potere giudiziario; e le altre intorno alla loro esistenza, debbono definirsi dal Capo Supremo della pubblica amministrazione.

Per i principii generali del diritto ritenuti nelle nostre leggi civili le decisioni sullo stato delle persone sono universali *jus faciunt,* quando vengono profferite con un legittimo contradittore, nel senso che determinano irrevocabilmente la condizione dell' individuo, senza che possa porsi in dubbio da altri, quantunque non intervenuti nel giudicato. E però ove si conferisse a' Collegii civili la dichiarazione della esistenza delle Corporazioni amministrative, si verrebbe a profferire una decisione

---

(1) Volfio acconciamente definisce lo stato delle persone così. *Coexistentia mutabilium cum fixis.*

intorno allo stato di una persona morale, la quale avendo forza rimpetto a tutta la società, rimarrebbe interamente commesso al potere giudiziario, indipendentemente dal Governo la diffinizione della esistenza e della legittimità delle minori Corporazioni comprese nella grande unità politica dello Stato, le quali unicamente sottostanno alla mano dell'autorità governativa, nel fine di conservare la distinzione e la piena indipendenza infra l'amministrazione e la giustizia. Nè può dirsi che gli errori de' Collegii civili in simili materie possono essere corretti dalla Corte Suprema di giustizia, avvegnachè i giudici possono eccedere i loro poteri per due vie diverse, cioè o mantenendosi circoscritti ne' limiti della linea giudiziaria; ovveramente oltrepassandoli, occupandosi di funzioni estranee all' obbietto delle loro attribuzioni. Nel primo caso la Corte Suprema è destinata a riformare le violazioni di legge commesse; e nell' altro unicamente il Governo può conservare la indipendenza dell' ordine amministrativo, per via del conflitto di attribuzioni, che è la garentia fondamentale di tutte le autorità dello Stato contro la confusione de' diversi poteri che lo reggono.

Sul secondo quesito.

La intelligenza degli atti governativi intorno alle dotazioni de' pubblici Stabilimenti, per determinarne la estensione, si pertiene per regola generale alla Suprema Potestà, ove la contesa risguardasse l' ampiezza della largizione fatta al Corpo amministrativo. In effetto in questo caso l' affare che debbesi disaminare concerne unicamente lo Stabilimento, e i mezzi coi quali debbe provvedere alle opere della sua istituzione, indiritte al pubblico vantaggio, senza che vi fosse alcuna collisione tra l' interesse governativo dell' amministrazione e il diritto privato tutelato dalle leggi civili. Per l' opposito la intelligenza dell' atto di dotazione del Governo debbesi fare nella sfera giuridica, quante volte fosse sorta la controversia sul contenuto della concessione tra il concessionario e i terzi, avvegnachè in questo caso intrinsecamente dovrebbesi discendere alla dichiarazione della spettanza di un diritto, che unicamente può farsi nella sfera giudiziaria.

Questi principii furono pienamente ritenuti con un Real Rescritto de' 4 ottobre 1834 nel quale venne fermato, che la interpetrazione de' beneficii del Principe pertiensi alla Suprema Potestà che li concesse, se la contesa risguardi il più o meno di favore del conces-

sionario; si pertiene poi a' magistrati, se sia lite degli effetti della concessione tra il concessionario e i terzi. E poichè nella propostaci quistione trattasi d'interpetrare un atto della pubblica amministrazione, così le autorità del contenzioso amministrativo sono competenti a definirne la intelligenza, per fermare il contenuto della dotazione del pubblico Stabilimento, a norma dell' art. 5 della legge de' 21 marzo 1817.

QUISTIONE LXV.ª

LA CIRCOSCRIZIONE TERRITORIALE A STABILIRSI, PER EFFETTO DELLA SEPARAZIONE DI UN COMUNE DA ALTRO DI CUI PRIMA FORMAVA PARTE, DEBBESI FARE NELLA SFERA DI MERA AMMINISTRAZIONE, OVVERO NELLA FORMA DI UN GIUDIZIO DI CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

La circoscrizione territoriale dei Comuni ha ad obbietto lo stabilimento di essi, e l' ambito amministrativo e giurisdizionale delle autorità pubbliche. Esposizione delle teoriche del diritto Romano su questo argomento. La circoscrizione territoriale del Regno viene fatta con una legge. La separazione di due Comuni debbesi fare nella sfera di mera amministrazione e non già di contenzioso amministrativo. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza e le disposizioni delle nostre leggi sulla materia.

I Comuni costituiscono delle società speciali dirette a satisfare i bisogni pubblici locali delle persone, e sono non pure distinti infra essi, ma anche dalle provincie e dallo Stato. Ma i Comuni debbonsi considerare ancora come parti della grande unità politica dello Stato; per guisa che la circoscrizione territoriale dei Comuni ha ad obbietto lo stabilimento di essi, e l' ambito amministrativo e giurisdizionale delle autorità pubbliche. Per le leggi di Roma sapientemente veniva definito il territorio se-

condo le teoriche sposte. *Territorium est universitas agrorum intra fines cujusque civitatis. Quod ab eo quidem dictum ajunt, quod magistratus ejus loci intra eos fines terrendi idest summovendi jus habet* (1). La circoscrizione territoriale del Regno viene fatta con una legge, che fa parte del diritto pubblico dello Stato, perchè tende a moderare le relazioni fra il Governo e i governati, e la esecuzione di essa unicamente riflette l' interesse generale, e senza alcun rapporto al diritto privato. E poichè la giurisdizione del contenzioso amministrativo, per i principii della scienza ritenuti colle nostre leggi, ha a fine la definizione delle controversie, le quali presentano una collisione infra l' interesse governativo dell' amministrazione e i diritti privati tutelati dalle leggi civili, così chiaramente s' intende, che la separazione di due Comuni debbesi fare nella sfera di mera amministrazione, mancando uno degli elementi essenziali del giudizio amministrativo, la violazione cioè del diritto individuale.

La legge del 1.° maggio 1816 sulla circoscrizione amministrativa del Regno ampiamente ritiene le teoriche memorate, fermandosi un procedimento di mera amministrazione nella materia de' confini de' Comuni, e la G. Corte

---

(1) Veggasi la leg. 239 §. 8 ff. *de verb. signific.*

de' Conti viene destinata a dar parere puramente economico al Governo nelle quistioni di questo genere, e non già nella sfera di un giudizio amministrativo, e però le separazioni de' Comuni debbonsi fare con forme meramente amministrative (1).

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 2, Lezione XXXVI. pag. 66 e seguenti, dove ampiamente abbiamo trattato l' argomento della circoscrizione territoriale del Regno, nel commentare l' art. 9 della legge de' 21 marzo 1817.

QUISTIONE LXVI.ª

LA GIURISDIZIONE CONFERITA DALL' ART. 177 DELLA LEGGE DEI 12 DICEMBRE 1816 AGL'INTENDENTI DELLE PROVINCIE PUÒ PORSI IN ATTO, SENZA CHE I CORRELATIVI GIUDIZII FOSSERO STATI AUTORIZZATI, A NORMA DEGLI ART. 302 E SEGUENTI DELLA LEGGE MEDESIMA?

SOMMARIO.

Esposizione degli articoli 174, 175, 176 e 177 della legge dei 12 dicembre 1816. I giudizii intorno allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendicazione de' demanii comunali, non possono essere compresi nelle disposizioni generali dell' art. 302 della legge de' 12 dicembre 1816. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle nostre leggi sulla materia.

La legge de' 12 dicembre 1816 con gli art. 302 e seguenti statuisce le forme per le liti dei Comuni, dichiarando che nessun Comune può stare in giudizio da attore, se non quando sulla deliberazione decurionale e lo avviso del Sottintendente, fosse stato autorizzato dal Consiglio d' Intendenza (1). Per gli art. 174, 175, 176 e 177 della legge memorata ven-

(1) Veggansi gli art. 302 e seguenti della legge dei 12 dicembre 1816.

gono fermate le seguenti norme intorno alla natura delle rendite comunali e a' principii che le regolano. « Ciascun Comune ha le sue ren-
» dite essenzialmente separate da quelle dello
» Stato , dei particolari e di ogni altro Co-
» mune. È quindi perpetuamente abolita e vie-
» tata ogni promiscuità di proprietà, di ren-
» dita o di diritti tra i Comuni e lo Stato ,
» tra i Comuni e i particolari o infra essi Co-
» muni. Le promiscuità esistenti in contradi-
» zione dell' articolo precedente saranno sciol-
» te ; e sarà assegnata in proprietà a ciascu-
» no degl' interessati quella porzione che cor-
» risponde a' suoi diritti , a norma degli Sta-
» bilimenti adottati. Quando circostanze locali
» straordinarie impedissero lo scioglimento del-
» le promiscuità , ne sarà fatto rapporto mo-
» tivato al Ministro dell' Interno , il quale
» prenderà i nostri ordini per l' eccezione del-
» la regola. Ogni occupazione ed ogni alie-
» nazione illegittima del demanio comunale è
» dichiarata abusiva, a qualunque epoca l'una
» o l' altra rimonti ; essa non potrà in verun
» caso essere considerata come titolo di pro-
» miscuità , e sarà in ogni tempo improdut-
» tiva di alcun diritto o effetto. L' esame delle
» controversie che derivano da' due articoli
» precedenti è delegato agli Intendenti nelle
» rispettive provincie. Essi vi provvederan-
» no in Consiglio d' Intendenza , salvo il

» ricorso devolutivo all' autorità competen-
» te (1).

Dalla sposizione di queste norme legislative chiaramente si ravvisa la indole speciale dei giudizii intorno allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendicazione de' demanii comunali, i quali non possono essere compresi nella disposizione generale dell' art. 302 della legge del 1816. Di vero per le leggi fondamentali dell' amministrazione pubblica del nostro Regno, lo scioglimento delle promiscuità delle rendite comunali viene fermato come una norma da seguirsi non pure per lo interesse speciale de' Comuni, ma anche nel fine di provvedere ai bisogni della pubblica economia, per guisa che gl' Intendenti delle provincie vengono delegati ad eseguirle, ponendo in atto in questa materia una duplice potestà, l' una di amministrazione, nel procedere alla partizione della proprietà confusa, e l' altra di giudicatura; dando fuori pronunziati giuridici, per fermarla. In effetto la promiscuità debbesi sciogliere non già nello interesse del solo Comune, che la dimanda, ma nello interesse anche degli altri Comuni, ovvero dello Stato e de' particolari, che hanno i loro domini confusi, e però il procedimento della

(1) Veggansi gli art. 174, 175, 176 e 177 della legge dei 12 dicembre 1816.

partizione di essi si ha l' indole di una funzione meramente amministrativa, le quale si pone in atto senza dimanda di parte, ma in vece spontaneamente e di uffizio. E però la disposizione dell' art. 302 della legge del 1816 non trova applicabilità nella specie, avvegnachè i Comuni non figurano da attori nello scioglimento delle promiscuità de' beni, dovendosi esse eseguire necessariamente e per dovere di amministrazione.

Per i principii del diritto civile, nei giudizii che hanno luogo nelle azioni miste, la qualità di attore e di convenuto viene rappresentata simultaneamente da tutti i contendenti, i quali reciprocamente si convengono e sono convenuti per lo stesso obbietto (1); ed è pur troppo noto che le azioni miste, danno luogo a' giudizii *familiae erciscundae*, *communi dividundo*, *finium regundorum*. Or se lo scioglimento delle promiscuità dei beni comprende un giudizio *communi dividundo*, chiaramente si scorge che tutti i Comuni condividenti simultaneamente si hanno la qualità di attori e di convenuti, e però mancando propriamente la persona dell' attore, non avvi luogo alle autorizzazioni di legge richieste per la istituzione de' giudizii comunali.

---

(1) Veggasi la leg. 2 §. 1 ff. *comm. div.* L. 13 *de judic.* L. 10 *fin reg.* L. 44 §. *qui tam fam. ercisc.*

Quanto poi alle rivendicazioni delle terre demaniali dei Comuni è a porsi mente che i demanii sono fondi pubblici aperti agli usi civici delle popolazioni, e distinti da' fondi patrimoniali, per guisa che nel farsi un Comune a dimandare contro particolari usurpatori una parte della terra demaniale, non è già che sperimenta un diritto nel suo particolare interesse, ma in vece adempie al dovere di tutelare l' esercizio degli usi civici della popolazione necessarii a sopperire a' bisogni della vita. E però l' Intendente che simultaneamente viene rivestito della duplice missione di tutore dei Comuni e dei diritti che gli abitanti di essi si hanno nella qualità pubblica di cittadini, e dell' altra di giudice nella materia dei demanii comunali, può legittimamente procedere alla rivendicazione dei medesimi, comechè il Comune non fosse stato autorizzato al giudizio. Nè può dirsi che i fondi demaniali sieno nella proprietà del Comune, come i patrimoniali, avvegnachè essendo destinati all' esercizio degli usi civici, la loro qualità pubblica primeggia sulla privata, per guisa che il diritto dominicale della Città viene a sottostare agli usi delle popolazioni, i quali sono tutelati dall' autorità diretta ed immediata degl' Intendenti delle provincie.

I giudizii per le contravvenzioni memorate negli art. 6 e 7 della legge de' 21 marzo 1817,

non vengono autorizzati, perchè risguardano l'interesse generale della società, per l'uso pubblico delle diverse dipendenze demaniali. Per gli art. 1.° e seguenti della legge de' 25 marzo 1817 si provvede al modo, con cui debbono i Sindaci procedere nello esercizio della giurisdizione loro conferita dalla legge sul contenzioso amministrativo, senza che si richiegga per la istituzione de' giudizii la preventiva autorizzazione del Consiglio d'Intendenza, ove la dipendenza del pubblico demanio fosse comunale. Adunque in tutti i casi in cui trattasi di tutelare sia l'uso generale della società sulle cose pubbliche, ovvero gli usi civici delle città sulle terre demaniali, possono le autorità del contenzioso amministrativo procedere giuridicamente, senza che preceda l'autorizzazione al giudizio. Che anzi la giurisdizione conferita agl' Intendenti con l'art. 177 della legge de' 12 dicembre 1816 è di una indole meramente speciale, non venendo nè anche contemplata nell' art. 18 della legge de' 21 marzo 1817, dove si enumerano tutti i giudici del contenzioso amministrativo; e le forme generali del procedimento della legge de' 25 marzo dello stesso anno non trovano applicabilità ne' giudizii di scioglimento di promiscuità e di revindicazione di fondi demaniali. Le istruzioni approvate col Decreto de' 10 marzo 1810 con gli art. 35 e

seguenti statuiscono le forme di procedura a seguirsi nello esercizio della giurisdizione degl' Intendenti , un tempo esercitata da' Regi Commessari ripartitori , le quali essendo amministrative , vengono rimesse alla loro prudenza ; e però debbesi ritenere chè le autorizzazioni statuite nell' art. 302 della legge del 1816 non sono necessarie ne' giudizi memorati negli art. 174 , 175 e 176 della legge medesima.

QUISTIONE LXVII.ª

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE POSSONO ESSERE CHIAMATE IN GIUDIZIO CIVILE A RISPONDERE DE' DANNI E INTERESSI, PER UN FATTO RELATIVO ALL' ESERCIZIO DELLE LORO FUNZIONI?

SOMMARIO.

Le pubbliche autorità non possono essere chiamate in giudizio civile a rispondere de' danni ed interessi, per un fatto relativo allo esercizio delle loro funzioni, senza una preventiva superiore autorizzazione. Dimostrazione di questo assunto, sia per i principii generali della scienza, che per le disposizioni de' due Reali Rescritti de' 30 luglio 1823 e 21 luglio 1834.

La legge de' 19 ottobre 1818 ampiamente provvide appo noi alla materia della garentia de' pubblici funzionari, dichiarandosi che qualunque reato costoro commettessero nello esercizio della carica viene garentito dalla legge, nel senso di non potersi procedere a giudizio penale, senza una preventiva superiore autorizzazione. Le disposizioni della legge memorata risguardano unicamente i procedimenti pei giudizi penali, e non già pei civili o del contenzioso amministrativo, ma un Real Rescritto de' 30 luglio 1823 fatto per diffinire un conflitto di attribuzione tra uno Scarpa e la Direzion generale dei ponti e strade, fermò i principii regolatori della materia, i quali

vennero parimenti ritenuti in altro Rescritto dei 21 luglio 1834 (1). In questi atti legislativi si fermò la massima di non poter i giudici civili e del contenzioso amministrativo conoscere ad istanza dei privati, e senza una preventiva superiore autorizzazione, della regolarità delle operazioni disposte dalle pubbliche amministrazioni, o dei danni per esse cagionati loro; e in questi casi soltanto possono i privati avanzare i loro richiami al Real Trono o ai Ministri di Stato, perchè si disponga superiormente, qualora vi sia luogo, la repressione dell' abuso, la rettificazione dell' eccesso, o in fine la liquidazione del danno. Sicchè per le disposizioni delle leggi amministrative del Regno, non possono le pubbliche autorità essere chiamate in giudizio civile a rispondere dei danni ed interessi, per un fatto relativo all' esercizio delle loro funzioni, senza una speciale superiore autorizzazione.

Le colpe in uffizio offendono le leggi, che determinano i doveri speciali delle diverse cariche, e però mancandosi nello esercizio di un diritto politico, necessaria cosa è che il Capo dello Stato esamini, se il fatto che s'imputa all' uffiziale pubblico costituisca, ovver

(1) Veggasi il Rescritto de' 21 luglio 1834 nel repertorio amministrativo del Barone Petitti vol. 1. pag. 575.

no una colpa in uffizio. Le magistrature civili sono stabilite per diffinire le controversie fra i privati, e dichiarare mediante la solennità dei loro giudicati, i diritti dei contendenti sulle norme delle leggi; e allo stesso modo i collegii del contenzioso amministrativo sono destinati a giudicare le quistioni, che compromettono l'interesse governativo dell'amministrazione nei rapporti coi diritti dei privati; e però non possono le autorità giudiziarie di qualsiesi ordine procedere a pronunziare, per solo ministero di legge, su i fatti dei pubblici uffiziali relativi alle loro funzioni (1).

(1) Su la materia del presente quesito, veggasi l'ampia trattazione per noi fattane nella nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Vol. 1 lez. XIII pag. 175 e seg. e Vol. 2 lez. XXXVIII pag. 83 e seg.

QUISTIONE LXVIII.ª

LE TERRE DEL TAVOLIERE DI PUGLIA SONO, OVVER NO PRESCRITTIBILI, SECONDO LE DISPOSIZIONI DELLE LEGGI CIVILI?

SOMMARIO.

Esposizione della storia delle diverse disposizioni legislative intorno al Tavoliere di Puglia. Le terre del Tavoliere di Puglia debbonsi considerare come vere proprietà patrimoniali dello Stato, ma di una indole speciale e poste fuori commercio, e però non vanno soggette a prescrizione, a seconda dell' art. 2132 delle leggi civili. Dimostrazione di questo assunto. Esame di varie disposizioni della legge dei 13 gennaio 1817, per le quali vengono dichiarate imprescrittibili le terre del Tavoliere di Puglia. I principii esposti vengono anche confermati con le leggi dei 21 marzo 1817 e 25 febbraio 1820.

Le terre del Tavoliere di Puglia sono state sempre destinate all' uso della pastorizia. Varrone ci fa conoscere che presso i Romani nella stagione invernale gli armenti passavano dalle regioni degli Abruzzi in quelle della Puglia, dove si ha un clima più caldo e temperato; e lo stesso sistema si tenne sotto i Re delle nostre diverse Dinastie, come si ravvisa nelle costituzioni dei Normanni e nei capitoli degli Angioini. Il Re Alfonso I d'Aragona, il quale

grandemente si occupò a riordinare l'amministrazione del Tavoliere, una parte di esso destinò al pascolo del bestiame, ed altra la rimase per l'agricoltura degli abitanti di quei luoghi. Per una legge dei 21 maggio 1806 si dispose la censuazione delle terre del Tavoliere, la quale immutò l'antico nostro diritto pubblico sulla materia, statuendosi per esso il sistema degli affitti delle medesime. Nel fine di porre in equilibrio l'agricoltura e la pastorizia, che si reputò disturbato dalla censuazione fatta nel 1806, si pubblicò la legge del 13 gennaio 1817, la quale comprende una generale transazione, per correggere i vizii dei contratti fatti, e conciliare gl'interessi dei particolari colle vedute di pubblica utilità, con richiamare a vita l'azione del Governo su l'economia del Tavoliere.

Per l'art. 2133 delle leggi civili si statuisce che lo Stato, e i Comuni coi pubblici stabilimenti vanno soggetti alle stesse prescrizioni dei privati, e possono egualmente opporle, e però i fondi patrimoniali dello Stato vanno sommessi alla prescrizione, a differenza delle pertinenze del demanio pubblico, le quali essendo poste nell'uso universale, debbono essere imprescrittibili. Le terre del Tavoliere non sono indubitatamente una branca del demanio pubblico, e in vece debbono con-

siderarsi come vere proprietà patrimoniali dello Stato, ma di una indole speciale e poste fuori commercio. In effetto esse terre quantunque produttive di rendita, sono nondimeno destinate all' uso della pastorizia, la quale si esegue sotto la vigilanza immediata della pubblica amministrazione, e a questo fine venne fatta la transazione generale colla legge de' 13 gennaio 1817, per rimettere cioè l' azione governativa sulla economia del Tavoliere, e concedere agl' interessati alcuni privilegii, dai quali credesi dipendere il felice andamento di essa. Sicchè le terre del Tavoliere risguardano un interesse generale del Regno, la tutela cioè della pastorizia degli Abruzzi, e però necessariamente debbono rimanere nella proprietà dello Stato, avvegnachè ove divenissero di privato dominio, l' amministrazione pubblica non potrebbe provvedere allo interesse della medesima. Per l' art. 2132 delle leggi civili si dichiarano imprescrittibili le cose fuori commercio, le quali non pure stanno in quelle che si pertengono al demanio pubblico, ma anche nelle altre, che non possono divenire di privato dominio, perchè necessarie al Governo, per sopraintendere ad un obbietto di pubblico interesse, e però le terre del Tavoliere di Puglia non vanno sommesse a prescrizione.

La legge del 13 gennaio 1817 comprende

i principii esposti, non pure nella sua intenzione, ma anche nelle diverse disposizioni, che la compongono. Per gli art. 17, 18 e 85 di essa legge viene espressamente proibito ai censuarii del Tavoliere di alienare le terre ricevute, senza la superiore permissione, sotto la pena della devoluzione delle medesime; e per gli art. 19, 23, 28 num. 3.°, 34, 35, 36, 37, e 47 la cessione dei fondi può soltanto farsi per una determinata estensione, vietandosi ai censuarii di francarsi dal debito del pagamento dei canoni, e di dissodare o porre a coltura le terre censite, se non per una determinata parte. Adunque il Tavoliere di Puglia è una proprietà patrimoniale dello Stato di una indole speciale, sia pel metodo fermato della economia di esso, che pel divieto delle alienazioni dato ai censuarii, e però le terre che lo compongono sono imprescrittibili sia nelle relazioni con questi ultimi che con lo Stato, disturbandosi diversamente l' equilibrio fra l' agricoltura e la pastorizia, che il Legislatore ha avuto in mente di stabilire.

Per l' art. 4 della legge de' 21 marzo 1817 vengono dichiarati oggetti dell' amministrazione pubblica le cose, che non sono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno; e le istituzioni e le forme dirette a conservare la integrità e la destinazione di esse. Le terre

del Tavoliere si hanno una natura diversa dagli altri beni dello Stato, de' quali si fa motto nell' articolo anzidetto della legge del 1817, avvegnachè quantunque fossero anche esse patrimoniali, pure hanno ad obbietto un interesse di pubblica utilità, e sono amministrate sotto la mano diretta ed immediata del Governo, e non possono essere possedute, che da que' privati soltanto che ne hanno ricevuta la concessione; e le disposizioni dell' art. 5 della legge memorata non sono pienamente applicabili per le controversie relative alle terre del Tavoliere. La legge de' 25 febbraio 1820 fatta in esecuzione dell' art. 4 della legge de' 13 gennaio 1817 ampiamente provvide al contenzioso amministrativo del Tavoliere di Puglia; e anche le azioni civili, che possono risguardarlo sono di competenza del Consiglio d' Intendenza di Capitanata, giusta i due Reali Rescritti dei 19 ottobre 1825 e 31 agosto 1839 (1). Sicchè le quistioni relative alle terre del Tavoliere, venendo definite dai giudici del contenzioso amministrativo, riflettono l'interesse governativo della pubblica amministrazione; e però i privati non possono recare al loro dominio esse terre, mediante la prescrizione.

(1) Veggasi il volume 1.° del repertorio amministrativo del Barone Petitti, dove sono riportati i due memorati Reali Rescritti alle pagini 552 e 587.

*

QUISTIONE LXIX.ª

LE DECISIONI AMMINISTRATIVE POSSONO PRONUNZIARSI, NEI CASI STABILITI DALLA LEGGE, CONTRO I PRIVATI, I QUALI COL FATTO HANNO AMMINISTRATO IL PUBBLICO DANARO; E NELL'AFFERMATIVA QUALI AUTORITÀ DEBBONO PROFFERIRLE?

SOMMARIO.

I contabili dello Sta'o vanno non pure sommessi alla giudicatura delle Camere Contabili della Gran Corte dei Conti, ma anche a quella degli Agenti Superiori dell' Amministrazione, i quali possono profferire le decisioni amministrative. I privati che col fatto e senza nomina del Governo hanno amministrato il pubblico danaro vanno anche sommessi alle decisioni amministrative nei casi contemplati dalla legge. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo.

Il Real Decreto de' 2 febbraio 1818 dispone con l' art. 2 che tutti coloro che sotto qualunque denominazione, sono incaricati della riscossione ed amministrazione dei fondi e del danaro Regio, o dei fondi addetti ai Reali Stabilimenti, debbono rendere un conto materiale alla G. Corte dei Conti. Nondimeno i Direttori e gli agenti Superiori delle amministrazioni possono far verificare le contabilità dei ricevitori e cassieri, e dar fuori i certificati di liquidazione, i quali hanno gli effetti determinati dalle leggi, salvo il richia-

mo devolutivo alla Camera del contenzioso della G. Corte dei Conti. Sicchè i contabili dello Stato vanno sommessi ad una duplice giurisdizione, l' una delle Camere contabili della G. Corte dei Conti per definirsi i conti materiali, che debbono rendere dell' amministrazione tenuta del danaro pubblico; e l' altra dei Direttori e degli Agenti Superiori delle amministrazioni, i quali hanno la facoltà di profferire le decisioni amministrative nei casi statuiti dalla legge, e che sono chiaramente contemplati in quella dei 20 dicembre 1826 sul contenzioso dei dazii indiretti, consentaneamente alle disposizioni delle leggi precedenti. Per l' art. 80 di essa legge del 1826 si dispone di potersi profferire le decisioni amministrative coll' esecuzione reale e personale: **1**. contro qnalunque impiegato destituito, che ricusa di rimettere la sua commessione, o i registri, o finalmente di dare i suoi conti: **2**. contro ogni ricevitore o contabile che avrà ritardato di rimettere il prodotto della sua percezione, o per somme trovate mancanti nella sua cassa.

Fermati questi principii agevolmente si osserva di andar sommessi alle decisioni amministrative, nei casi stabiliti dalla legge, i privati, i quali col fatto hanno amministrato il pubblico danaro. Di vero la qualità di contabile, non pure sorge da una nomina legalmente avuta, ma anche dal semplice fatto

dell' amministrazione del peculio dello Stato, per guisa che un privato, il quale si occupa a riscuoterlo e spenderlo diviene contabile. La G. Corte dei Conti ha una giurisdizione piena ed assoluta su tutti gli amministratori del pubblico danaro, e procede di uffizio a disaminare i loro atti, nel fine di sicurare la integrità degl' introiti e la legittimità delle pubbliche spese, senza tener ragione della origine della qualità dei loro giudicabili, se cioè fossero divenuti contabili per nomina superiore, ovvero pel semplice fatto materiale dell' amministrazione del pubblico peculio. E allo stesso modo i Direttori e gli Agenti Superiori delle amministrazioni esercitano la giurisdizione di profferire le decisioni amministrative, nei casi determinati dalla legge, non pure contro i contabili legalmente nominati nel proprio uffizio, ma anche contro coloro che sono divenuti tali, pel fatto delle funzioni esercitate. Le autorità preposte a porre in atto la giurisdizione di profferire le decisioni amministrative contro coloro, che col fatto hanno amministrato il pubblico danaro, sono quelle che vengono rivestite dalla legge di quest' uffizio contro i contabili legittimamente nominati, per guisa che secondo le speciali disposizioni delle leggi ordinatrici delle diverse amministrazioni, si viene in cognizione delle autorità, alle quali viene conferita la giurisdizione amministrativa.

QUISTIONE LXX.ª

LE QUISTIONI INTORNO ALLE COMPENSAZIONI CHE SI OPPONGONO, PER IMPEDIRSI GLI EFFETTI DI UNA DECISIONE AMMINISTRATIVA, SONO DI COMPETENZA DEI GIUDICI CIVILI, OVVERO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO?

SOMMARIO.

La esecuzione coattiva delle decisioni amministrative, per la legge dei 20 dicembre 1826, si fa allo stesso modo di quella delle decisioni delle Camere contabili della Gran Corte de' Conti. La compensazione è uno de' modi coi quali si estinguono le obbligazioni, ed è diversa dalla esecuzione di una condanna giuridica. Esplicamento di questo assunto. La estinzione di una condanna del potere amministrativo, debbesi pronunziare dalle autorità preposte alla pubblica amministrazione. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione di un Reale Rescritto dei 28 marzo 1818 intorno a questa materia.

La legge sul contenzioso dei dazii indiretti dei 20 dicembre 1826 dispone con l'art. 82, che per l'esecuzione coattiva delle decisioni amministrative, debbansi osservare le prescrizioni contenute nel Real Decreto dei 2 febbraio 1818 intorno alle decisioni della Gran Corte dei Conti. Per gli art. 21 e seguenti di esso Decreto si statuisce, che le decisioni contabili debbano eseguirsi col pegnoramento dei beni, rendite ed effetti del debitore condannato, e con l'arresto personale del mede-

simo. Il pegnoramento ha luogo per mezzo degli uffiziali ministeriali e de' giudici civili; e l'arresto si pone in atto a cura e diligenza degl' Intendenti e Sottintendenti. Sicchè la esecuzione reale delle decisioni amministrative si pertiene ai Collegii giudiziarii, e la personale alle autorità preposte al reggimento delle amministrazioni delle provincie e dei distretti, le quali possono anche sospendere l' esecuzione dell' arresto, ovvero porre il contabile in libertà, quante volte egli versi nella Ricevitoria del Distretto le somme indicate nella decisione di condanna.

La compensazione è uno dei modi coi quali si estinguono le obbligazioni, e però è diversa dalla esecuzione di una condanna giuridica, che si fa per mezzo degli uffiziali ministeriali e dei giudici civili. La legge dei 21 marzo 1817, con l' art. 27, statuisce il principio generale di pertenere alle autorità giudiziarie l' esecuzione delle decisioni dei giudici del contenzioso amministrativo, avvegnachè la proprietà viene moderata dalle leggi civili, e nessuno può essere privato di un diritto dominicale, se non che nelle forme prescritte nelle leggi di procedura civile, le quali sono commesse all' esecuzione delle autorità giudiziarie; e per l' art. 21 del Decreto dei 2 febbraio 1818 si fermano le stesse norme, per porre in atto le decisioni delle Camere con-

tabili della G. Corte dei Conti. Ma queste disposizioni non sono applicabili per le quistioni di compensazione, che si oppongono avverso una decisione amministrativa o contabile, avvegnachè in questo caso trattasi non già di eseguirla col pegnoramento dei beni del debitore, ma in vece di operare la estinzione di una condanna del potere amministrativo, che per i principii della scienza, può farsi unicamente dalle autorità preposte alla pubblica amministrazione.

I principii da noi esposti nello esame del presente quesito, vennero pienamente ritenuti in un Real Rescritto de' 28 marzo 1818 concepito ne' seguenti termini. « Ho rassegnato » a S. M. l' avviso dato dalle Camere riunite » di Giustizia e degli affari Interni del Supremo Consiglio di Cancelleria sul conflitto » di attribuzione elevatosi tra il Tribunal Civile di Teramo e quel Consiglio d' Intendenza nella contestazione tra il signor Sigismondo de Sanctis Ricevitore del Distretto di Penne, e i fratelli Saverio e Ignazio » Brina percettori del contributo fondiario nei » Circondarii di Spoltore e Castellamare. La » M. S. sulla considerazione, che nel fatto » in quistione non si tratta di esecuzione, ma » di compensazione, che si oppone, per impedirsi gli effetti della decisione amministrativa, ha dichiarato che la competenza » nella causa sia del potere amministrativo.

QUISTIONE LXXI.ª

LA CONCESSIONE DI UNA PENSIONE DI GRAZIA FATTA DAL SOVRANO A TALUNO PER SE, E I SUCCESSORI DELLA SUA FAMIGLIA, SI LIMITA, OVVER NO AI SOLI AGNATI DEL CONCESSIONARIO ?

SOMMARIO.

Per i principii del Diritto Civile sotto il nome della famiglia di una determinata persona si comprendono soltanto i discendenti di lei, che hanno lo stesso cognome. Esposizione dei principii delle leggi Romane su questo argomento. Sotto il concetto di una determinata famiglia si comprendono i soli agnati, ossia quelli che hanno lo stesso cognome. Esame di questo argomento. Le figlie del concessionario di una pensione hanno diritto alla pensione, ma non già i discendenti da esse. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii delle leggi Romane.

Per i principii generali del diritto civile, col nome della famiglia di una determinata persona, si comprendono soltanto i discendenti di lei, i quali si hanno lo stesso cognome. Per le leggi del diritto Romano antico e nuovo, fino cioè a' tempi dell' Imperadore Giustiniano, la famiglia si costituiva per la potestà dell' avo, per guisa che i figli, i quali aveano discendenti, non formavano una famiglia novella, rimanendo sempre anche essi a far parte di quella del padre loro. All' epoca della compilazione del corpo del diritto,

la differenza fra l' agnazione e la cognazione venne abolita, per guisa che gli agnati e i cognati erano allo stesso modo ammessi a succedere, godendo degli stessi diritti; e le leggi civili vigenti hanno ritenuti i principii del diritto Romano novissimo. Ma quanto alla determinazione degl' individui che compongono una famiglia, non può porsi in dubbio, che quelli soltanto ne fanno parte, i quali hanno lo stesso cognome, e però nella definizione delle famiglie necessariamente debbesi tener dietro alla distinzione degli agnati e dei cognati, avendo questi ultimi un cognome diverso. Il Peregrino nell' opera *de fideicomm.* e il Mantica nell' altra *de conject. ultim. volunt.* ritengono tali principii (1).

Per applicazione delle teoriche sposte si osserva manifestamente che le figlie del concessionario hanno diritto alla pensione, avvegnachè sono anche esse agnate, ma non già i discendenti delle medesime, le quali non hanno lo stesso cognome, e sono nell' agnazione del padre e nella cognazione con gli ascendenti della madre. Nelle Istituta di Giustiniano nel §. 1 de leg. agnat. tut. si dichiara. *Qui per femminini sexus personas cognatione junguntur agnati non sunt, sed alias na-*

---

(1) Veggasi Peregrino *de fideicom.* art, 22 n. 27 e Mantica *conjec. ultim. volunt.* lib. 8, tit. 12, n. 17.

turali iure cognati: itaque amitae tuae filius non est tibi agnatus, sed cognatus, et invicem tu illi eodem iure coniungeris, quia qui ex ea nascuntur patris non matris familiam sequuntur. Adunque le pensioni di grazia date al concessionario e ai successori della sua famiglia, si limitano ai soli agnati del medesimo.

QUISTIONE LXXII.ª

LA GIURISDIZIONE DELLA GRAN CORTE DEI CONTI STABILITA NELL' ART. 15 DEL DECRETO DEI 2 FEBBRAIO 1818, SI ESERCITA SOLTANTO SU I DIRETTORI GENERALI, OVVERO ANCHE SU TUTTI GLI ALTRI ORDINATORI DEL DANARO DELLO STATO, DELLE PROVINCIE, DEI COMUNI E DEI PUBBLICI STABILIMENTI?

SOMMARIO.

Esposizione di alcune norme legislative comprese nel Decreto dei 2 febbraio 1818. La giurisdizione fermata nell'art. 15 del Decreto dei 2 febbraio 1818 puossi esercitare soltanto su gli amministratori del pubblico danaro, i quali dipendono immediatamente dai Ministri di Stato. Gli amministratori dei fondi delle provincie e dei Comuni e dei pubblici Stabilimenti, allorchè dipendono immediatamente dai Ministri di Stato vanno anche sommessi alla giurisdizione fermata nell' art. 15 del Decreto dei 2 febbraio 1818. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della materia e le disposizioni speciali delle leggi del nostro Regno.

Il Decreto dei 2 febbraio 1818 dispone con l' art. 1, che tutti coloro che sotto l' immediata dipendenza dei Ministri di Stato sono incaricati della direzione dei fondi e del danaro Regio, e dei fondi addetti ai Reali Stabilimenti, debbono presentare annualmente alla Gran Corte dei Conti un bilancio dimostrativo di tutti gl' introiti ed esiti fatti dall' am-

ministrazione. E per l'art. 15 del Decreto memorato viene statuito così. « I Direttori delle
» Amministrazioni, dei quali è menzione nel-
» l'art. 1, sono giudicabili dalla nostra Gran
» Corte dei Conti e risponsabili 1. delle som-
» me, o quantità che senza autorizzazione
» legittima avessero rilasciate con disposizio-
» ni positive, o mercè la restituzione o can-
» cellazione dei titoli, a' debitori delle am-
» ministrazioni che dirigono; 2. delle som-
» me di cui avessero disposto i pagamenti in
» contradizione degli ordini dei Ministri ri-
» spettivi; 3. delle somme erogate per spese
» non autorizzate dai regolamenti generali,
» nè dagli stati discussi, salvo il procurarne
» ed ottenerne l'autorizzazione; 4. delle som-
» me di cui avessero ordinata l'inversione,
» salvo l'ottenerne la regolarizzazione. I ri-
» cevitori e cassieri ai quali è consegnato uno
» stato discusso annuale, sono tenuti solidal-
» mente coi Direttori al rimborso delle som-
» me che saranno da costoro ordinate, per
» spese non comprese nello stato discusso, o
» per l'eccesso di quelle che vi saranno com-
» prese, salvo il di loro regresso contro l'or-
» dinatore. Della regolarità o irregolarità di
» tutte le altre operazioni amministrative, i
» Direttori generali ne saranno risponsabili
» direttamente a Noi per l'organo dei nostri
» Ministri Segretarii di Stato, senza che la

» Gran Corte dei Conti possa prendervi parte.
» A qual' effetto trasmetteranno ad essi in
» ogni anno il loro conto morale ; salvo a
» Noi di rinviarne il giudizio alla stessa no-
» stra Gran Corte , nei casi , che esigeranno
» una sì fatta misura (1).

Dalla sposizione di queste norme legislative, chiaramente si osserva , che la giurisdizione fermata nell' art. 15 del Decreto dei 2 febbraio 1818, puossi esercitare soltanto su gli amministratori del pubblico danaro , i quali dipendono immediatamente dai Ministri di Stato. Di vero per effetto di detto art. 15 sono giudicabili dalla Gran Corte dei Conti e risponsabili , i Direttori delle amministrazioni , dei quali si fa motto nell' art. I , cioè quelli che sono incaricati della direzione del danaro dello Stato , sotto l' immediata dipendenza dei Ministri , e però gli amministratori , i quali dirigono i fondi dello Stato , dipendendo da altri funzionarii , non vanno sommessi alla giurisdizione dell'art. 15 del Decreto del 1818. Per l' art. 1 del Decreto memorato si discorre soltanto degl' incaricati della direzione dei fondi e del denaro Regio , e dei fondi addetti a' Reali Stabilimenti , ma queste disposizioni sono anche applicabili pei direttori dei fondi

(1) Veggansi gli art. 15 e 16 del Decreto dei 2 febbrajo 1818.

provinciali e comunali, quante volte dipendessero direttamente dai Ministri di Stato. Di vero i Comuni e le provincie sono amministrati colle norme degli stati discussi superiormente approvati, e le contabilità che le riguardano sono distinte in due parti, cioè nei conti morali e materiali, i quali sono renduti da agenti amministrativi diversi, e discussi con forme di amministrazione i primi, e giuridiche gli altri; per guisa che le società comunali e provinciali sono amministrate con metodo uniforme a quello fermato per l'amministrazione dei fondi e del danaro dello Stato, e però la giurisdizione dell' art. 15 del Decreto del 1818 debbesi applicare ai regolatori delle provincie e dei Comuni. Inoltre gli Stabilimenti pubblici per le leggi vigenti si considerano come sezioni dei Comuni, e però le norme legislative che risguardano l'amministrazione dei primi, debbono essere anche comuni agli altri. Se non che è a porsi mente, che quantunque il Sindaco fosse l'ordinatore delle rendite comunali, per l'art. 56 della legge dei 12 dicembre 1816, pure non può egli essere soggetto alle disposizioni dell' art. 15 del Decreto del 1818, perchè non dipende direttamente dal Ministro dell' Interno, ma in vece dall' Intendente e dal Sottintendente; e però la Gran Corte dei Conti può esercitare la giurisdizione fermata nell' articolo

memorato nella materia dei Comuni soltanto su gli Intendenti delle provincie, i quali per l'art. 4 della legge del 1816 sono incaricati dell' amministrazione dei Comuni, che tutelano nella diretta dipendenza del Ministro. Nè può dirsi di non essere gl' Intendenti ordinatori delle rendite comunali, avvegnachè la giurisdizione dell' art. 15 del Decreto del 1818 si pone in atto non pure su gli ordinatori del pubblico peculio, ma anche su tutti gl' incaricati in generale della direzione del medesimo, e però dirigendo l' Intendente l' azienda comunale sotto la dipendenza del Ministro dell' Interno, va sommesso alla giudicatura della Gran Corte dei Conti nei quattro casi dell'art. mentovato. Che anzi i Direttori generali, dei quali si discorre negli art. 1, 15, e 16 del Decreto del 1818 spessamente non sono gli ordinatori del danaro dello Stato, e nondimeno vanno sempre sommessi ad esse norme legislative.

QUISTIONE LXXIII.ª

I MINORI LEGITTIMAMENTE NOMINATI A DETERMINATI UFFIZII CONTABILI VANNO OVVER NO SOMMESSI A TUTTE LE DISPOSIZIONI DELLE LEGGI RELATIVE AGLI AMMINISTRATORI DEL PUBBLICO DANARO ?

SOMMARIO.

I doveri dei contabili non nascono da un fatto privato di essi, ma in vece da quello dell' amministrazione del pubblico danaro, e sono inerenti alle funzioni che si esercitano, sia qualunque la condizione privata delle persone, che le pongono in atto. Dimostrazione di questo assunto. I contabili in età minore vanno sommessi a tutte le disposizioni delle leggi intorno all' amministrazione del pubblico danaro. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della scienza e le disposizioni delle nostre leggi in vigore.

Le leggi delle diverse amministrazioni pubbliche sottopongono i contabili, che ne dipendono a speciali doveri, nel fine di sicurare la integrità delle entrate e la legittimità delle pubbliche spese. Ma oltre a questi doveri speciali, le leggi generali della contabilità pubblica sommettono tutti i contabili dello Stato, delle provincie, dei Comuni e dei pubblici Stabilimenti a doveri e responsabilità comuni. Il Decreto dei 2 febbraio 1818 risguarda, senza alcuna distinzione, tutti i contabili, per guisa che coloro, i quali sono incaricati, sotto

qualsiesi denominazione, di amministrare il pubblico danaro, non pure debbono rendere un conto materiale alla Gran Corte dei Conti, ma vanno anche sommessi alla giurisdizione amministrativa degli agenti superiori delle amministrazioni nei casi stabiliti dalle leggi (1).

I contabili sono agenti passivi della pubblica amministrazione destinati a riscuotere le entrate e ad eseguire le pubbliche spese, per guisa che debbono essi considerarsi come persone pubbliche, risguardando i doveri e le responsabilità alle quali vanno sommessi, l'interesse generale della società, che è sotto la mano diretta delle leggi amministrative. I doveri dei contabili non nascono da un fatto privato di essi, ma in vece da quello dell' amministrazione del pubblico danaro, e però sono inerenti alle funzioni che si esercitano, e sempre della stessa natura ed estensione, sia qualunque la condizione privata della persona rivestita dell' uffizio contabile. Adunque la capacità delle funzioni, e le conseguenze legali che ne derivano, sorge dalla missione ricevuta a sostenerle, ovvero dal fatto materiale dell' amministrazione tenuta. Il Decreto dei 2 febbraio 1818 e tutte le leggi generali e speciali della contabilità pubblica del nostro regno, non fanno alcuna eccezione pel caso in

(1) Veggasi l' art. 2 del Decreto dei 2 febbraio 1818.

cui i contabili fossero minori, e però conviene ritenere costoro sommessi a tutte le disposizioni relative agli amministratori del pubblico danaro. Che anzi per l'art. 23 del Decreto mentovato si dispone che l' arresto personale, che è uno dei modi coattivi di esecuzione delle decisioni della Gran Corte dei Conti, non può aver luogo contro i minori, ove fossero autorizzati allo esercizio delle pubbliche cariche, e però questa eccezione fatta, chiaramente manifesta il concetto del Legislatore di essere i contabili di età minore soggetti a tutte le disposizioni concernenti gli amministratori del pubblico danaro.

Nè può dirsi, che nel silenzio delle leggi amministrative, debbesi far ricorso alle leggi civili, le quali unicamente statuiscono sullo stato e la capacità delle persone. Di vero le materie che formano obbietto di un dato ordine di leggi, non possono essere regolate da leggi diverse, e però la capacità agli uffizii pubblici, e i doveri che risultano da essi debbesi determinare colle norme delle leggi amministrative. Ed è anche a porsi mente, che per l'art. 410 delle leggi civili il minore emancipato che esercita un traffico, è considerato maggiore pei fatti relativi al traffico medesimo (1). I principii esposti nell' esame

(1) Veggasi anche l' art. 6 delle leggi di eccezione per gli affari di commercio.

del presente quesito , sono anche applicabili nel caso in cui l' uffizio pubblico fosse esercitato da un procuratore del contabile approvato dal Governo, avvegnachè la responsabilità di costui non sminuisce quella del suo mandante , il quale risponde sempre della fedeltà e solvibilità del suo incaricato.

QUISTIONE LXXIV.ª

PUOSSI PRODURRE RICHIAMO DI REVISIONE AVVERSO UNA DECISIONE DELLA GRAN CORTE DEI CONTI, PER ESSERSI OMESSO DI GIUDICARE UNO DEI CONTABILI, CHE DOVEA RENDERE IL CONTO CONGIUNTAMENTE AGLI ALTRI AMMINISTRATORI CHE LO AVEANO RENDUTO ?

SOMMARIO.

I giudicati contabili risguardano solamente coloro che hanno sottoscritti i conti, e non già gli altri individui, i quali fossero anche obbligati a renderli. Dimostrazione di questo assunto. Un contabile che non ha presentato il conto, congiuntamente agli altri amministratori del pubblico danaro, non può essere mai leso dal giudicato profferito contro costoro, e però non ha facoltà di produrre reclamo di revisione. Nondimeno il contabile non giudicato, può essere chiamato a riconoscere il conto discusso, ovvero a presentarne un altro diverso, per essere ritualmente discusso dalla Gran Corte dei Conti. Dimostrazione di questo assunto.

Le decisioni contabili, quantunque si pronunziassero di uffizio, e senza le dimande delle parti, come quelle dei collegii civili e del contenzioso amministrativo, pure debbonsi considerare come veri giudicati, i quali non possono rendersi per forma di regolamento o di disposizione generale, e s' impugnano o col gravame ordinario dell' appello, ovvero con lo straordinario del richiamo di revisione. Per

applicazione di questi principii, evidentemente si osserva, che i giudicati emessi sulle pubbliche contabilità, risguardano limitatamente coloro che le hanno presentate e sottoscritte, e non già altri individui, quantunque obbligati a rendere conto simultaneamente ai contabili giudicati. *Res judicata tertio neque nocet neque prodest.* I conti materiali stanno in una dichiarazione legale, che i contabili fanno delle operazioni fatte per l' esecuzione delle norme generali e degli atti speciali dell' amministrazione intorno al pubblico danaro, giustificata dai legittimi documenti, per guisa che il conto debbesi reputare come un atto personale del contabile, sul quale il magistrato debbe profferire i suoi pronunziati giuridici, e però non può essere supplito dal conto presentato dagli altri amministratori dell' azienda pubblica.

Il Real Decreto dei 2 febbraio 1818 con gli art. 5, 6, 7, 8 e 9 statuisce i mezzi di coazione, che la Gran Corte dei Conti può porre in opera, per ottenere i conti, dichiarandosi con l' art. 10, che ove essi mezzi fossero riusciti inefficaci, non che nei casi di fuga ed assenza dei contabili, ovvero di morte dei medesimi e di contumacia insieme dei loro eredi, puossi disporre, che il conto venga stabilito di uffizio su i registri ed altri elementi esistenti nelle amministrazioni rispet-

tive. Sicchè le nostre leggi determinano il metodo a tenersi per la presentazione dei conti, per modo che quando anche i contabili non curassero l' adempimento dei loro doveri amministrativi, si hanno sempre gli espedienti legali a far compilare di uffizio il conto. E rimesso questo alla Gran Corte dei Conti, vengono per decisione di esso Collegio chiamati a riconoscerlo e sottoscriverlo entro un dato termine, coloro, che si aveano l' obbligo di darlo, con farvi quelle modifiche o aggiunzioni che credessero opportuno, con la clausola che, scorso il termine assegnato, il conto compilato di uffizio si avrà per riconosciuto e sottoscritto, procedendosene in seguito alla rituale discussione. Ed è anche a porsi mente che per le leggi amministrative del regno i conti materiali nei casi di morte dei contabili, debbonsi rendere dagli eredi di essi, per modo che l' obbligo di giustificare gli atti della contabilità sostenuta, tiene precipuamente allo stato privato delle persone, avvegnachè le funzioni pubbliche sono inerenti esclusivamente agli agenti del Governo, senza che possano passare agli eredi dei medesimi; e però i contabili debbono essere giudicati, sulle basi dei conti presentati.

I reclami di revisione, di che si tratta nell' art. 20 della legge dei 29 maggio 1817 e negli art. 51 e seg. del regolamento dei 2

febbraio 1818, sono dei gravami straordinarii, per far rivedere un conto, ovvero degli articoli di esso definitivamente giudicati , per guisa che allora solamente puossi richiamare, quando già trovasi dato fuori un pronunziato giuridico definitivo della Gran Corte dei Conti , e però non essendosi giudicato quel contabile, che non avea renduto il conto congiuntamente agli altri amministratori del pubblico danaro, non compete il gravame straordinario del richiamo di revisione ; e in vece debbesi citare il contabile non giudicato a riconoscere il conto discusso , ovvero a presentarne un altro diverso , per essere ritualmente definito dalla Gran Corte dei Conti.

QUISTIONE LXXV.ª

CONDONATO UN DEBITO AD UN DEBITORE DELLO STATO, DOPO LA PRONUNZIAZIONE DI UNA SIGNIFICATORIA DELLA GRAN CORTE DEI CONTI, A CARICO DEL CONTABILE, CHE DOVEA RISCUOTERLO, PUOSSI SULLA BASE DEL DOCUMENTO DEL CONDONO, CHE GIUSTIFICA NEL RITO IL RICHIAMO DI REVISIONE, RIVOCARE NEL MERITO LA DECISIONE DI CONDANNA?

SOMMARIO.

Esposizione dei diversi doveri dei contabili dello Stato intorno alla riscossione del pubblico danaro. Mancando ovvero condonandosi dal Governo il debito a colui che dovea soddisfarlo, si estingue ogni responsabilità del contabile innanzi alla Gran Corte dei Conti. Esame di questo argomento. Il contabile condannato dalla Gran Corte dei Conti sulla base del documento del condono, può legittimamente dimandare che fosse rivocata la decisione di condanna. Dimostrazione di questo assunto.

Il Decreto dei 2 febbraio 1818 con l'art. 18 dispone, che ogni contabile sia tenuto di portare ad introito, o come riscosse, le somme o le quantità che egli avea il dovere di riscuotere, a norma dei doveri annessi alla propria carica. I contabili poi che sottoscrivono obbliganze per somme o quantità certe e a termine stabilito, non possono portare ad introito somme o quantità minori di quelle

espresse nelle obbliganze (1). Sicchè i contabili in generale debbono giustificare coi loro conti materiali la integrità degl' introiti, giusta le liste, i ruoli, gli stati generali di carico, le obbliganze dei debitori ed altri titoli di credito, ovvero obbliganze loro proprie; e in mancanza di questi elementi, la integrità degl' introiti si dimostra co' documenti richiesti da' Regolamenti.

Fermati questi principî chiaramente si osserva, che nella materia degl' introiti, le funzioni dei diversi contabili, stanno nel riscuotere a pro della pubblica amministrazione tutte le somme dovute dai debitori di essa; per guisa che mancando, ovvero condonandosi dal Governo il debito a colui, che dovea soddisfarlo, manca ogni dovere del contabile, e per conseguente si estingue la responsabilità di lui innanzi alla G. Corte dei Conti. Nè può dirsi che nella specie del propostoci quesito la condonazione del debito sia avvenuta, dopo la pronunziazione della significatoria, per guisa che, ove il contabile avesse riscosso nel tempo che si conveniva, la somma dovuta dal debitore, il pubblico Erario non avrebbe risentito alcun danno. Di vero per l'art. 1204 delle leggi civili ha luogo *ipso jure* la sur-

(1) Veggasi l' art. 18 del Decreto dei 2 febbraio 1818; e anche l' art. 12 del Regolamento dei 2 febbraio 1818; e l' art. 270 della legge dei 12 dicembre 1816.

rogazione a pro di colui, che essendo obbligato con altri o per altri al pagamento del debito abbia interesse di soddisfarlo; e le stesse disposizioni vengono fermate nell' amministrazione finanziera col Decreto de' 16 settembre 1813; e però il contabile condannato dalla G. Corte dei Conti, per non aver riscosso un credito dell' amministrazione, si ha la surrogazione *ipso jure* dei diritti, ragioni, privilegii e ipoteche di essa contro il debitore. E poichè nella spece si ritiene condonato il debito, il contabile non viene a fruire della surrogazione legale delle ragioni, e debbesi annullare la condanna profferita contro di lui. Che anzi per l' art. 1909 delle leggi civili si dichiara liberato il fidejussore, allorchè per fatto del creditore, non può avere effetto a pro del fidejussore medesimo la surrogazione nelle ragioni, ipoteche e privilegii del creditore. E però sulla base del documento del condono del debito ad un debitore dello Stato, debbesi rivocare dalla G. Corte dei Conti la significatoria pronunziata contro il contabile.

QUISTIONE LXXVI.ª

NE' GIUDIZII CONTABILI PRODUCENDOSI APPELLO AVVERSO LE DECISIONI DELLA G. CORTE DEI CONTI ALLA CONSULTA DI STATO , DEBBONSI PAGARE DAL SOCCUMBENTE LE SPESE DEL GIUDIZIO , SOSTENUTE PRESSO QUESTO COLLEGIO?

SOMMARIO.

Ne' giudizii contabili non hanno luogo le condanne alle spese. Dimostrazione di questo assunto. Producendosi appello alla Consulta di Stato avverso le decisioni della Gran Corte dei Conti, le spese giudiziarie, che si sostengono presso questo Consesso, debbonsi pagare dal soccumbente nel giudizio. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della scienza e le disposizioni delle nostre leggi. Le condanne alle spese hanno anche luogo nella Camera del contenzioso della Gran Corte dei Conti, allorchè questo Collegio esamina in grado di appello le decisioni dei Consigli d'Intendenza su i conti dei Comuni minori.

Ne' giudizii contabili si procede di uffizio e senza le dimande e l'eccezioni delle parti contendenti, per guisa che il primo periodo di ogni procedimento, che sta negli atti coi quali si spiegano le azioni, non ha luogo nella giudicatura contabile; e però non si riconosce in essa la persona dell'attore e quella del convenuto (1). E poichè le spese giudiziarie

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol 2, Lezione LXV. pag. 431 e seguenti,

si pagano dai soccumbenti nei giudizii, nelle materie contabili non hanno luogo le condanne di questo genere. Ma competendo, per le leggi del nostro Regno, avverso le decisioni delle Camere contabili della G. Corte de' Conti l'appello alla Consulta di Stato, le spese giudiziarie, che si sostengono presso questo Consesso, debbonsi pagare dal soccumbente nel giudizio. In effetto nella Consulta del Regno cambia interamente il metodo del procedimento contabile, sperimentandosi l'appello a volontà delle parti, per guisa che il Collegio viene investito della giurisdizione non già dalla legge, ma in vece dai gravami dei contendenti, e però essenzialmente si richieggono nella Consulta, le due persone dell'attore e del convenuto, ossia dell'appellante e dello appellato; e ora se le spese giudiziarie si pagano dal soccumbente nel giudizio, hanno luogo le condanne di esse nella Consulta di Stato. Nè può dirsi che le discussioni de' conti cominciano nella G. Corte dei Conti e nei Consigli d'Intendenza per ministero di legge,

---

dove ampiamente abbiamo trattata questa materia. Veggasi anche la decisione renduta dalla seconda Camera della Gran Corte dei Conti a nostro rapporto nel dì 23 luglio 1852 nella grave disamina della responsabilità morale del Direttor generale del registro e bollo, per la malversazione commessa nell'uffizio del bollo straordinario dal 1821 al 1827; e da noi riferita nell' appendice alla nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo.

avvegnachè mediante lo sperimento del gravame ordinario dello appello, intrinsecamente sorgono innanzi al Collegio giudicante le due parti contendenti, le quali l'hanno investito della giurisdizione. Il Decreto dei 13 marzo 1820 determina le forme con cui si producono i richiami contro le decisioni della G. Corte dei Conti, di che si discorre negli art. 14, 19, e 22 della legge dei 29 maggio 1817, e nell'art. 9 della legge dei 7 gennaio 1818, statuendosi le stesse norme per le decisioni della Camera del contenzioso amministrativo, qnando procede in primo esame, e per quelle delle Cameri contabili, per guisa che le spese giudiziarie fatte nella Consulta del Regno, debbonsi pagare dalla parte soccumbente, sia che fosse il contabile, ovvero la pubblica amministrazione. Ed è anche a porsi mente, di aver luogo le condanne delle spese nella Camera del contenzioso della G. Corte dei Conti, allorchè questo Collegio esamina le decisioni dei Consigli d'Intendenza rendute su i conti dei Comuni minori e dei pubblici Stabilimenti e delle altre Corporazioni.

QUISTIONE LXXVII.ª

LA GIURISDIZIONE DELLE DUE G. CORTI DEI CONTI DI NAPOLI E DI PALERMO SI DETERMINA FRA ESSE, DALL' INTERESSE DELLE DUE AMMINISTRAZIONI, ALLE QUALI SI RIFERISCE IL CONTO, OVVERO DAL DOMICILIO DEL CONTABILE O DAL SITO DELLA COSA AMMINISTRATA ?

SOMMARIO.

La giurisdizione delle due Gran Corti dei Conti di Napoli e di Palermo, si determina esclusivamente dallo interesse delle due amministrazioni. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. Le regole fermate nei giudizii civili e del contenzioso amministrativo intorno a' domicili dei convenuti nelle azioni personali, e del sito della cosa nelle reali, non sono applicabili nelle materie contabili. Dimostrazione di questo assunto.

La G. Corte dei Conti nelle Camere contabili esercita una giurisdizione di speciale natura e affatto disforme da quella dei Collegii civili e del contenzioso amministrativo ordinario. Di vero la giudicatura contabile è una conseguenza necessaria della pubblica amministrazione, sicurando la integrità dell'entrate e la legittimità delle pubbliche spese; i conti materiali sono la sanzione dei conti morali, e la discussione giuridica dei primi rende certa la legittimità degli atti amministrativi intorno al pubblico danaro. E però i ma-

gistrati contabili procedono di uffizio ad obbligare i contabili a rendere i conti, e a discuterli , giacchè i loro pronunziati giuridici si emettono nello interesse della pubblica amministrazione , la quale a differenza del potere giudiziario , procede spontaneamente e di uffizio.

Fermati questi principii, agevolmente s' intende di determinarsi la giurisdizione delle due G. Corti dei Conti di Napoli e di Palermo esclusivamente dallo interesse delle due amministrazioni , per guisa che debbesi ritener competente la G. Corte dei Conti di Napoli, quante volte il conto risguardi l' amministrazione Napoletana e viceversa. In effetto nei giudizii contabili non si sperimenta dal Governo un azione reale o personale contro i contabili , ma in vece si riveggono gli atti amministrativi di essi per dichiararli legittimi , ovvero irregolari, e però l' interesse dell' amministrazione determina la competenza della G. Corte dei Conti. Inoltre i contabili sono agenti amministrativi , ossia sono persone pubbliche , e come tali vengono giudicati dal magistrato contabile ; e poichè nell' ordine degli affari pubblici le persone e le cose non rappresentano propriamente il subbietto o la materia del diritto , il quale unicamente sta nello interesse universale della società, è chiaro che la competenza dei tribunali contabili ,

non puossi fermare sulle basi dei domicilii e del sito delle cose amministrate.

Le leggi di procedura nei giudizii civili con l' art. 151 dispongono che nelle azioni personali il convenuto debbesi citare innanzi al tribunale del suo domicilio, e nelle reali avanti quello del sito della cosa litigiosa. La legge de' 25 marzo 1817 con gli art. 32 e 33 statuisce le stesse disposizioni nel procedimento del contenzioso amministrativo. Ma queste disposizioni non possono applicarsi nelle materie contabili, avvegnachè nei giudizii civili si dimanda un diritto reale *jus in re* che si ha sulla cosa, la quale rappresenta la materia del diritto, e però l' azione debbesi sperimentare innanzi al tribunale del sito di essa; ovvero si dimanda un diritto personale, il quale compete contro una determinata persona, il cui domicilio debbe stabilire la competenza del magistrato. Nell' ordine contabile per l' opposito non s' istituiscono azioni fondate su i diritti personali e reali regolati dalle leggi civili, ma in vece il subbietto e la materia del diritto sta nell' interesse governativo dell' amministrazione, che unicamente debbe determinare la competenza della G. Corte dei Conti (1).

(1) Veggasi su questa materia la legge dei 4 luglio 1817, e i Decreti dei 20 agosto 1825 e 16 novembre 1825, e anche un Real Rescritto dei 12 giugno 1832.

QUISTIONE LXXVIII.ª

LA G. CORTE DEI CONTI DI NAPOLI NELLE CAMERE CONTABILI È COMPETENTE A GIUDICARE UN FORESTIERE, CHE COL FATTO HA AMMINISTRATO IN PAESE STRANIERO, IL DANARO O I FONDI DELLA TESORERIA NAPOLETANA?

SOMMARIO.

Le leggi amministrative allorchè risguardano i beni dei privati posti nel territorio dello Stato sono reali, ed obbligano i nazionali e gli stranieri; e per l' opposito sono personali, quando statuiscono su i diritti e le obbligazioni personali dei membri della società civile. Dimostrazione di questo assunto. Le leggi amministrative intorno all' amministrazione dal danaro dello Stato, risguardano anche gli esteri sul territorio straniero, e però quante volte uno straniero si ponesse col fatto ad amministrare in stranio paese una proprietà dello Stato, assume l' obbligo di rendere conto dei suoi atti ad un Collegio giudicante. Dimostrazione di questo assunto. La Gran Corte dei Conti di Napoli è competente a giudicare un forestiero, che col fatto ha amministrato in paese straniero il danaro e i fondi della Tesoreria Napoletana. Esplicamento di questa materia, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo.

Le leggi amministrative risguardano la società civile, e però si applicano propriamente ai membri che la compongono nell' ambito territoriale dello Stato. Nondimeno spessamente quest' ordine di leggi estende imperio sulle persone e sul territorio degli stranieri. Le leggi private reali si applicano indistantamente

a tutti, e anche agli stranieri momentaneamente o perpetuamente dimoranti nel Regno, ovvero residenti allo straniero, e però esse si hanno autorità in tutto il territorio dello Stato. Le leggi personali poi, ossia quelle che risguardano lo stato e la capacità delle persone, riflettono i soli nazionali del Regno, ancorchè residenti in paese straniero, senza che potessero risguardare le persone degli esteri (1). Il diritto amministrativo, ossia il diritto naturale della società civile di esplicarsi in se stessa, per aggiugnere al bene morale comune dei membri che la compongono, spesse volte si esercita su i beni dei privati posti nel territorio dello Stato, come sarebbe la riscossione dei pubblici balzelli sulle rendite fondiarie, e le leggi che li regolano sono reali, ed obbligano non pure i nazionali, ma anche gli stranieri per ragion dei beni che essi posseggono nel Regno, avvegnachè la postura delle cose è la ragione informante della potestà governativa su le medesime, e non già la qualità dei possidenti. Le leggi amministrative allorchè statuiscono su i diritti e le obbligazioni personali de' membri della società civile, accompagnano gl' individui anche nei paesi stranieri, avvagnachè

(1) Veggansi gli art. 5 e 6 delle leggi civili, e anche Voet Comment. ad Pandect. Sect. 2, Cap. 4, n. 4.

le relazioni che uniscono l' ente giuridico ai membri di esso, sono immanenti e sussistenti in se stesse, non potendosi avere altri rapporti con società diverse, e però le contribuzioni personali obbligano i nostri nazionali anche allo straniero.

Le leggi amministrative intorno all' amministrazione del danaro dello Stato risguardano anche gli esteri sul territorio straniero, di maniera che quante volte uno straniero si ponesse col fatto ad amministrare in stranio paese una proprietà dello Stato sia mobile ovvero immobile, assume l' obbligo di render conto dei suoi atti ad un Collegio giudicante. Di vero la società civile costituisce sempre una persona unica ed indivisibile, e i rapporti sociali di ogni genere si hanno a fine la conservazione dello Stato; e i doveri degli amministratori del pubblico danaro, quantunque stranieri, risguardano sempre l' osservanza del diritto di una determinata civile associazione, la quale non puossi smembrare nelle diverse relazioni sue, perocchè dalla unione dei diritti e dei doveri, che ne derivano, sorge la personalità giuridica di essa. Sicchè i doveri di un' amministratore di una parte della nostra azienda, comechè esso fosse straniero, e l' amministrazione posta in atto in estero paese, debbono essere moderati dalle leggi amministrative del nostro Regno.

condizione speciale non cambia l' essenza e natura delle cose, avendo sempre àd obbietto il richiamo del contabile di far modificare il fatto, che ha costituito il fondamento della decisione profferita a dimanda del Pubblico Ministero.

Ma solamente hanno ad obbietto i reclami di revisione di far cambiare la specie del fatto sulla quale si sono dati fuori i pronunziati giuridici, e questi gravami possono prodursi nella giurisdizione contabile con assai maggiore larghezza di quel che viene permesso per le leggi di procedura civile e del contenzioso amministrativo. Che anzi pel rito contabile dopo rigettato un reclamo, possono avanzarsene anche altri, purchè fossero fondati sopra elementi diversi da quelli che giustificavano il primo, incontrandosi diversamente l' ostacolo della cosa giudicata, la quale non può mai rivocarsi dai pronunziati di quel Collegio medesimo che l' ha stabilita.

Per applicazione di questi principii s' intende, che avverso una decisione delle Camere contabili della Gran Corte dei Conti profferita in grado di reclamo di revisione prodotto dal Pubblico Ministero, può competere al contabile il diritto di avanzare altro reclamo, avvegnachè le leggi di procedura contabile permettono la produzione di più gravami straordinarii, a differenza di quel che viene statuito pei Collegii civili, presso i quali un solo ricorso per ritrattazione viene ammesso. Nè può dirsi che nella specie del presente quesito il secondo reclamo si propone contro la decisione profferita sul gravame avanzato dal Pubblico Ministero, giacchè questa

QUISTIONE LXXIX.ª

AVVERSO UNA DECISIONE DELLE CAMERE CONTABILI DELLA GRAN CORTE DEI CONTI PROFFERITA IN GRADO DI RECLAMO DI REVISIONE PRODOTTO DAL PUBBLICO MINISTERO, PUÒ COMPETERE AL CONTABILE IL DIRITTO DI AVANZARE ALTRO RECLAMO DI REVISIONE?

SOMMARIO.

I reclami di revisione hanno ad obbietto di far cambiare la specie del fatto, sulla quale si sono dati fuori i pronunziati giuridici; e rigettato un richiamo possono avanzarsene altri, purchè fossero fondati sopra elementi diversi da quelli che giustificavano il primo. Esame di questo argomento. Avverso una decisione profferita in grado di richiamo di revisione prodotto dal Pubblico Ministero, compete al contabile il diritto di produrre altro reclamo. Dimostrazione di questo assunto.

I gravami straordinarii nelle materie contabili, ossia i reclami di revisione contemplati nell' art. 20 della legge dei 29 maggio 1817 e nell' art. 51 e seguenti del Regolamento di procedura delle Camere contabili della Gran Corte dei Conti dei 2 febbraio 1818, non tendono a far variare nel diritto le decisioni del Collegio giudicante, le quali unicamente possono essere riformate o annullate dalla Consulta del Regno e con Sovrana approvazione.

QUISTIONE LXXX.

CONFERITA LA GIURISDIZIONE DI ESAMINARE I CONTI MATERIALI DI UN' AMMINISTRAZIONE A COLLEGI DIVERSI, DA QUELLI CHE LI ESAMINAVANO DURANTE L' ESERCIZIO CHE DEBBESI GIUDICARE, DEBBONO PROCEDERE I COLLEGI PER LO INNANZI COMPETENTI, OVVERO QUELLI POSTERIORMENTE STABILITI? QUID DEL CASO DELLA DISCUSSIONE DI UN CONTO MORALE?

SOMMARIO.

Esposizione dei principii generali della scienza del diritto intorno alla non retroattività delle leggi. Le leggi intorno all' amministrazione della giustizia e allo stabilimento delle giurisdizioni e alla procedura nei giudizii s' impossessano degli affari nello stato in cui si trovano. Esame di questo argomento. Nelle giurisdizioni contabili, ove si conferisse l' esame de' conti materiali a Collegii diversi, da quelli che li giudicavano durante l' amministrazione tenuta, debbono sempre procedere i Collegii per lo innanzi competenti. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. Esame della essenziale differenza che intercede, sotto questo rapporto, fra i giudicati contabili e quelli del contenzioso civile ed amministrativo. I conti morali *debbono anche essere esaminati dalle autorità competenti all' epoca dell' amministrazione tenuta.*

Le leggi dispongono per l' avvenire e non possono mai avere effetto retroattivo, avvegnachè ogni legge è ordinata alla conservazione del diritto, il quale stando nella facol-

tà di fare il bene morale, ha il suo germe nella nostra volontà, e una legge, che avesse effetto retroattivo, lungi dal conservare il diritto, lo verrebbe a violare direttamente. E poi la legge è sempre una regola e misura di azioni, e come insegna S. Tommaso *lex est regula ac mensura actuum, secundum quam tenetur aliquis ad aliquid agendum, vel ab agendo retrahitur*, e però non può per la natura stessa delle cose, essere norma delle azioni nostre già eseguite. E per applicazione di questi principii troviamo fermato in tutte le legislazioni positive, che le leggi per divenire obbligatorie debbono essere promulgate, e risguardano sempre l' avvenire e non già il passato; e negli art. 1.° e 2.° delle leggi Civili del nostro Regno, vediamo espressamente statuite queste disposizioni. Sicchè gli atti irrevocabili, per effetto de' quali abbiamo già acquistato un diritto, sono interamente stranii allo impero della legge nuova, come anche le speranze di averlo, purchè per queste ultime, il Legislatore per vedute di bene morale comune, non avesse disposto diversamente, come si verifica nelle leggi abolitive; nondimeno la legge dichiarativa retroagisce nel passato, avvegnachè spiegandosi una legge oscura, la legge interpetrativa intrinsecamente s'immedesima con quella interpetrata.

Le leggi innovative, le quali risguardano il bene del corpo sociale e l' ordine pubblico, s' impossessano degli affari nel momento stesso in cui sono promulgate, e danno regolamento a' casi nuovi e a' fatti posteriori, senza tener considerazione di quelli precedenti. Così le leggi che provveggono alla sicurezza pubblica, a' buoni costumi e allo stato delle persone cominciano ad essere applicate nel momento della loro pubblicazione; e allo stesso modo le leggi intorno all' amministrazione della giustizia e allo stabilimento delle giurisdizioni e alla procedura de' giudizi s'impossessano degli affari nello stato in cui si trovano. Sicchè le controversie di ogni genere innanzi a' giudici civili o del contenzioso amministrativo, debbono essere diffinite da' Collegi competenti all' epoca della loro decisione diffinitiva, di maniera che quante volte sopravvenisse una legge novella, la quale nel corso del giudizio recasse mutamento alle giurisdizioni stabilite, divengono *ipso iure* competenti a giudicare i tribunali in atto esistenti.

Ma conviene por mente che le teoriche sposte non sono applicabili nelle giurisdizioni contabili, e però conferita la facoltà di esaminare i conti materiali di un' amministrazione a Collegi diversi, da quelli che li esaminavano durante l' esercizio che debbesi giudi-

care, debbono procedere i Collegi per lo innanzi competenti. Di vero i giudicati contabili stanno in una revisione, che fa praticare il Governo degli atti dell'amministrazione, per sicurare la integrità delle entrate e la legittimità delle pubbliche spese, e le funzioni delle Camere contabili della Gran Corte dei Conti si esercitano di uffizio, e per solo ministero di legge, e senza dimanda di parti; per guisa che nella discussione de' conti materiali non si riconoscono le persone degli attori e de' convenuti (1); ed essendo la giurisdizione contabile mista di amministrazione, perchè procede di uffizio, e di giudicatura, dando fuori veri giudicati, le pronunziazioni giuridiche su i conti materiali si unificano agli atti amministrativi, che essi comprendono, i quali hanno luogo sotto l'impero della legge precedente. Innanzi a' magistrati contabili non si disputa della spettanza di un diritto fra le parti contendenti, come avviene ne' giudizi civili e del contenzioso amministrativo, avvegnachè i conti materiali stanno nella dichiarazione dei contabili degli atti per essi fatti nella riscossione degl'introiti ed esecuzione delle spese, e però la pronunziazione del magistrato si limita a riconoscere la

(1) Veggasi il volume 2. della nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo Lezione LXV pag. 424 e seg.

legittimità o illegalità degli atti amministrativi eseguiti , i quali comprendono intrinsecamente la necessità di essere esaminati in forma giuridica. Adunque nella materia della contabilità pubblica non avvi luogo alla distinzione delle due epoche dello esercizio contabile e della giudicatura di esso, e però anche nella sfera delle giurisdizioni , debbono ritenersi competenti i Collegi esistenti al tempo dell' amministrazione tenuta.

Gli effetti immediati e diretti delle convenzioni debbono essere giudicati secondo la legge in vigore al tempo in cui la convenzione fu fatta, avvegnachè l'esecuzione de' patti aggiunti a' contratti , quantunque ricadesse sotto una legge novella, contenente disposizioni diverse , pure non vengono essi alterati; e per l' opposito le quistioni intorno a' fatti , che hanno relazione al contratto , ma che sono posteriori al medesimo, e che non hanno propriamente formato obbietto della convenzione, vengono regolati dalla legge nuova. Ulrico Ubero nelle prelezioni alle Pandette con classica dottrina stabilisce questa teorica. *Quin nec indistincte verum est casus praeteritos ad legem novam non pertinere. Nam si lex antiqua ius sine aliquo facto aut ministerio hominis tribuat , tum quidem casus ante legem novam commissus non pertinet , sed veteri lege subest ; verum si casus antea exi-*

stens adhuc egeat facti alicuius aut ministerii, tum magis est, ut ille casus praeteritus ad novam legem referendus sit, quemadmodum ex Bartoli doctrina Sandius tradit (1). Sicchè gli effetti de' contratti dipendenti dalla legge direttamente, sono regolati dalla legge del tempo in cui si esplica il fatto tendente allo esercizio del diritto; ma quelli dipendenti direttamente dalla convenzione, formano obbietto della legge del tempo in cui essa fu stipulata.

Per applicazione di questi principii generali di dritto agevolmente s'intende che i Collegi competenti all'epoca dell'esercizio contabile debbono giudicare i conti materiali, e non già quelli del tempo della discussione di essi. Di vero il dovere de' contabili di rendere i conti e lo esame giuridico da farsene dai magistrati contabili, sono l'effetto immediato e diretto dell'amministrazione tenuta del danaro pubblico, e non già comprendono fatti novelli tendenti allo esercizio del diritto esplicati sotto l'impero della legge novella, e però sono sempre competenti a giudicare i magistrati del tempo in cui si sono amministrati i fondi dello Stato. Nelle controversie del con-

---

(1) Veggasi Ubero praelect ad Pandect. vol. 2 Lib. 1 tit. 3 l. IX.

tenzioso civile ed amministrativo in vece la dichiarazione del diritto da farsi dal magistrato fra le parti contendenti, non viene posta in atto necessariamente e per ministero di legge, ma per le dimande dell'attore e l'eccezioni del convenuto nel giudizio, di maniera che la giurisdizione de' giudicanti non viene dal diritto acquistato da uno de' contendenti, ma dal fatto della istituzione del giudizio per la dichiarazione del medesimo, che si unifica agli altri periodi del procedimento, ossia alla istruzione della dimanda, alla decisione della controversia e alla esecuzione di essa, e però le leggi intorno allo stabilimento delle giurisdizioni civili e del contenzioso amministrativo s' impossessano degli affari nello stato in cui si trovano.

Le teoriche esposte sono applicabili non pure per la discussione de' conti materiali, che per l' esame de' conti morali, i quali comprendono gli atti di un' autorità pubblica diretti allo eseguimento delle leggi e delle disposizioni dell' Amministrazione superiore. In effetto l' esame de' conti morali viene posto in atto necessariamente e per ministero di legge, al pari della giudicatura de' conti materiali, per modo che il semplice esercizio di una carica amministrativa fa sommettere il funzionario pubblico al dovere di rendere un conto morale, da disaminarsi nella sfera di mera amministrazione. 32

QUISTIONE LXXXI.ª

DOPO LE DECISIONI DELLA CAMERA DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO DELLA GRAN CORTE DEI CONTI SOVRANAMENTE APPROVATE SU DI UN CONTO MATERIALE DI COMUNE MINORE, I RECLAMI DI REVISIONE DEBBONSI PRODURRE INNANZI A' CONSIGLI D' INTENDENZA, OVVERO ALLA GRAN CORTE DE' CONTI?

SOMMARIO.

Esposizione di alcuni articoli della legge de' 12 dicembre 1816. Per un Real Rescritto de' 14 gennaio 1829 possonsi produrre i reclami di revisione nei Consigli d'Intendenza, pei conti de' Comuni minori, ne' casi statuiti nell' art. 20 della legge de' 29 maggio 1817. I reclami di revisione danno a' magistrati giudicanti una giurisdizione plenaria a pronunziare su tutti gli articoli del conto, che ne hanno formato l' obbietto, la quale pei conti dei Comuni minori si pertiene a' Consigli d' Intendenza. La Gran Corte de' Conti nella Camera del contenzioso, nella materia de' conti de' Comuni minori, pronunzia come magistrato di appello, e però i reclami di revisione su i conti memorati debbono prodursi innanzi a' Consigli d' Intendenza. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo.

La giurisdizione contabile si pone in atto per ministero di legge e non già per le dimande dei contendenti, ed è plenaria, estendendosi allo esame degli atti di ogni genere di coloro che hanno amministrato i fondi o il

danaro dello Stato , delle provincie , de' Comuni e de' pubblici Stabilimenti, nel fine di sicurare l' integrità delle rendite e la legittimità delle spese pubbliche. La legge de' 12 dicembre 1816 comprende negli art. 273 , 274 e 275 le seguenti disposizioni. « La li-
» quidazione e discussione de' conti de' cas-
» sieri comunali appartiene indistintamente ai
» Consigli d' Intendenza delle rispettive pro-
» vincie colle seguenti distinzioni. I Conti dei
» Cassieri di quelli Comuni , il di cui stato
» discusso è riservato alla Nostra approvazio-
» ne , sono liquidati e discussi da' Consigli
» d' Intendenza ; ma ne dovrà seguire la re-
» visione e discussione definitiva nella Regia
» Corte de' Conti , non sospesa l' esecuzione
» dei provvedimenti de' Consigli. Gl' Inten-
» denti terminata la discussione in Consiglio
» rimetteranno i detti conti al Nostro Procu-
» rator Generale presso la Regia Corte. Ogni
» altro conto di Cassieri comunali è discusso
» ed ultimato nel Consiglio d' Intendenza ,
» salvo agl' interessati il solo ricorso devolu-
» tivo all' autorità competente. Per un Real Rescritto de' 14 gennaio 1829 fu disposto che i Consigli d' Intendenza nella discussione dei conti de' Comuni minori si uniformassero all' art. 20 della legge de' 29 maggio 1817 intorno all' ordinamento della Gran Corte dei Conti , e all' art. 55 del regolamento di pro-

cedura delle Camere Contabili di esso Collegio de' 2 febbraio 1818.

Per effetto di queste disposizioni legislative chiaramente appare di essere i Consigli d'Intendenza investiti della pienezza della giurisdizione, per discutere i conti de' Comuni minori, e soltanto le parti interessate si hanno la facoltà di produrre appello avverso le decisioni di questi Collegi alla Camera del contenzioso della Gran Corte de' Conti. I reclami di revisione sono dei gravami straordinarii, permessi ne' casi contemplati nell' art. 20 della legge dei 29 maggio 1817 e nell' art. 51 e seguenti del regolamento dei 2 febbraio 1818, i quali tendono a dimostrare di essere diversa la specie del fatto, che ha formato il subbietto del primo pronunziato giuridico del Collegio contabile, e però se ne domanda la rivocazione. Sicchè questi gravami conferiscono a' magistrati giudicanti una giurisdizione plenaria a pronunziare su gli articoli del conto, che ne hanno formato l'obbietto, eguale a quella che essi aveano innanzi di dar fuori il loro primo pronunziato giuridico, la quale nello esame de' conti dei Comuni minori viene tribuita a' Consigli d'Intendenza. La Gran Corte de' Conti nella Camera del contenzioso amministrativo giudica i conti memorati, per effetto del gravame dell' appello delle parti interessate, il quale non

conferisce una giurisdizione plenaria al Collegio giudicante, ma in vece speciale e limitata al solo obbietto, che ha formato la materia dell' appello, di maniera che procedendo esso sul gravame della parte, e non già per ministero di legge, non può pronunziare su i reclami di revisione che tribuiscono una giurisdizione plenaria sulla contabilità pubblica (1).

Nè può dirsi che per conti dei Cassieri dei Comuni maggiori, i reclami di revisione debbonsi produrre alla Gran Corte dei Conti nelle Camere contabili e non già a' Consigli d'Intendenza, avvegnachè per questi conti esse Camere contabili procedono in grado di revisione e per ministero di legge, e non già sul gravame di appello delle parti contendenti, e però vengono investite di una giurisdizione plenaria ed assoluta, la quale puossi protrarre a disaminare tutte le parti della contabilità comunale. La Camera del contenzioso per l' opposito si ha una giurisdizione limitata dall' appellazione prodotta, la quale non può tribuirgli la facoltà di dar fuori pronunziati giuridici su i reclami di revisione.

(1) Veggasi su questa materia la nostra opera intitolata Corso di dritto Amministrativo volume secondo Lezione LXXII pag. 519 e seguenti, dove ampiamente abbiamo trattata la quistione, che il reclamo di revisione, dopo la pronunziazione della Consulta del Regno, debbesi produrre alla Gran Corte de' Conti nelle Camere Contabili.

QUISTIONE LXXXII.ª

PUOSSI PRODURRE RECLAMO DI REVISIONE NÈ CONSIGLI D' INTENDENZA AVVERSO UNA DECISIONE DI CONDANNA PROFFERITA NELLA DISCUSSIONE DI UN CONTO DI UN COMUNE MAGGIORE, INNANZI CHE LA GRAN CORTE DE' CONTI NELLE CAMERE CONTABILI AVESSE PROCEDUTO ALLO ESAME DI ESSO IN GRADO DI REVISIONE? NELL' AFFERMATIVA SI PUÒ PRODURRE UN SECONDO RECLAMO SULLA STESSA MATERIA NELLA GRAN CORTE DE' CONTI, DOPO LE DECISIONI DELLA MEDESIMA?

SOMMARIO.

La revisione definitiva de' conti de' Comuni maggiori, non sospende la esecuzione delle decisioni dei Consigli d'Intendenza. I reclami di revisione possono avanzarsi avverso i provvedimenti diffinitivi de' Consigli d'Intendenza, innanzi che fossero essi riveduti dalla Gran Corte de' Conti. Dimostrazione di questo assunto. I pronunziati giuridici delle Camere Contabili della Gran Corte de' Conti annullano quelli de' Consigli d' Intendenza, sia che fossero stati emessi nello esame primordiale del conto, ovvero in grado di reclamo. Dimostrazione di questo assunto.

La legge del 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile comprende negli art. 273 e 274 le seguenti disposizioni. « La liquida-
» zione e discussione dei conti de' Cassieri Co-
» munali appartiene indistintamente a' Consi-

» gli d' Intendenza delle rispettive provincie
» colle seguenti distinzioni. I conti de' Cas-
» sieri di quei Comuni , il di cui stato di-
» scusso è riservato alla Nostra approvazione,
» sono liquidati e discussi da' Consigli d' In-
» tendenza; ma ne dovrà seguire la revisio-
» ne e discussione definitiva nella Regia Cor-
» te de' Conti , non sospesa la esecuzione dei
» provvedimenti de' Consigli. Gli Intendenti
» terminata la discussione in Consiglio rimet-
» teranno i detti conti al Nostro Procurator
» Generale presso la Regia Corte. Qualora
» nella revisione la Regia Corte rilevi che in
» qualche Consiglio d' Intendenza si sieno al-
» terati i principii generali di amministrazio-
» ne , ne farà rapporto al Ministro dell'Inter-
» no , il quale prenderà i nostri ordini per
» ristabilire l' osservanza dei detti principii.

Dalla sposizione di queste norme legislative manifestamente si conosce, che la revisione e discussione definitiva della Gran Corte de' Conti nelle Camere contabili dei conti dei Cassieri de' Comuni maggiori , non sospende la esecuzione de' provvedimenti de' Consigli d' Intendenza , di maniera che essi sono esecutivi , innanzi le pronunziazioni della Gran Corte de' Conti , e debbono ritenersi per le norme delle leggi in vigore come veri giudicati. I reclami di revisione sono de' gravami straordinari stabiliti dalle leggi sull' ordina-

mento delle giurisdizioni contabili, per far rivedere un conto già giudicato (art. 20 della legge de' 29 maggio 1817, e art. 51 e seguenti del regolamento dei 2 febbraio 1818), e però possono legalmente avanzarsi avverso i provvedimenti definitivi dei Consigli d' Intendenza, innanzi che fossero essi riveduti dalla Gran Corte de' Conti.

Nè può dirsi che i provvedimenti de' Consigli d' Intendenza su i conti de' Comuni maggiori, impropriamente si ritengono come giudicati, perocchè vanno essi necessariamente soggetti alla revisione del Collegio superiore. Di vero non può porsi in dubbio che sotto questo rapporto considerati i provvedimenti de' Consigli d' Intendenza non debbano ritenersi per veri giudicati, avvegnachè un pronunziato giuridico, il quale per solo ministero di legge, va sommesso a revisione nel Collegio contabile superiore, non comprende le condizioni proprie e determinanti del giudicato; nondimeno essendo essi provvedimenti esecutivi, debbono assimilarsi in questa parte a' giudicati. E poichè i reclami di revisione sono dati per far rivocare le decisioni di condanne esecutive, convengono anche contro i provvedimenti de' Consigli d' Intendenza su i conti de' Comuni maggiori.

Sul secondo quesito propostoci a disaminare, conviene por mente di conferire la revi-

sione de' conti de' Cassieri de' Comuni maggiori alla Gran Corte de' Conti nelle Camere contabili una giurisdizione plenaria, la quale non viene limitata in alcun modo da' provvedimenti, per lo innanzi dati fuori da' Consigli d' Intendenza. In effetto i Consigli d' Intendenza e la Gran Corte de' Conti si hanno la missione di giudicare i conti de' Comuni maggiori direttamente dalla legge, e non già gli uni dalla legge e l'altra dal gravame delle parti, e però allo stesso modo essi Collegi possono disaminare gli atti di ogni genere della contabilità comunale. E perchè la Gran Corte de' Conti procede in grado di revisione, i pronunziati che essa dà fuori annullano quelli de' Consigli d' Intendenza, sia che fossero stati emessi nello esame primordiale del conto, ovvero in grado di richiamo di revisione.

QUISTIONE LXXXIII.ª

NELLA PENDENZA DI UN GRAVAME DI APPELLO PRODOTTO ALLA CONSULTA DEL REGNO AVVERSO DI UNA DECISIONE DELLE CAMERE CONTABILI DELLA GRAN CORTE DE' CONTI, PUOSSI PRODURRE RECLAMO DI REVISIONE PRESSO QUESTO COLLEGIO?

SOMMARIO.

Le leggi del nostro Regno riconoscono due gravami avverso le decisioni contabili dalla Gran Corte de' Conti, l'uno ordinario, ossia l'appello alla Consulta del Regno, e l'altro straordinario del richiamo di revisione. Nella pendenza del gravame dell'appello nella Consulta, non puossi avanzare il reclamo di revisione nella Gran Corte de' Conti. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo.

Le leggi ordinatrici delle giurisdizioni contabili nel nostro Regno stabiliscono, in conformità de' veri principii della scienza, il sistema de' gravami di appello avverso le decisioni della Gran Corte de' Conti, le quali possono impugnarsi nello spazio di tre mesi, dal giorno della loro notificazione, presso la Consulta del Regno. Le leggi della Francia fermano un sistema di cassazione, per gli arresti della Corte de' Conti, competendo il ricorso contro di essi al Consiglio di Stato, nei soli casi di violazione di legge o di forma,

di maniera che secondo le norme legislative francesi non si riconoscono gravami ordinari nella materia della giudicatura della contabilità dello Stato. Per l' opposito le leggi del nostro Regno statuiscono di competere due gravami avverso le decisioni della Gran Corte de' Conti, l' uno ordinario, qual è l' appello alla Consulta, e l' altro straordinario, ossia il reclamo di revisione, a norma dell' art. 20 della legge ordinatrice della Gran Corte dei Conti de' 29 maggio 1817, e dell' art. 51 e seguenti del regolamento de' 2 febbraio 1818.

Nella pendenza della discussione di un gravame di appello avverso una decisione delle Camere contabili della Gran Corte de' Conti, non puossi produrre richiamo di revisione presso questo Collegio. Di vero per i principii universali di qualsiasi ordinamento di procedura giuridica, sia civile, o di contenzioso amministrativo ovvero contabile, l' appellazione conferisce al Collegio Superiore giudicante la facoltà di esaminare e annullare la sentenza o decisione impugnata nella parte del fatto e del diritto, e dar fuori un novello pronunziato giuridico intorno alla spettanza del diritto controverso nel contenzioso civile o amministrativo, ovveramente nella materia de' conti, riconoscere la legalità, o la illegalità del fatto amministrativo e contabile, che era l'obbietto della discussione de' Collegi giudicanti. Per

applicazione di questi principii si ravvisa, che la Consulta del Regno, per effetto del gravame di appello avanzato contro una decisione della Gran Corte de' Conti, viene investita della pienezza della giurisdizione, di pronunziare su tutto l'articolo del conto, nella materia del fatto e del diritto, che ha formato il subbietto della discussione del primo Collegio, e però ove si permettesse lo sperimento del richiamo di revisione nella pendenza dell'appello, s' incorrerebbe nell'assurdo di far sommettere una stessa decisione simultaneamente a due censure diverse, nella materia del fatto, l' una presso la Consulta, e l'altra nella stessa Gran Corte dei Conti, che deve rivedere il suo giudicato. I richiami di revisione hanno ad obbietto di far riesaminare dal Collegio giudicante i conti renduti nei casi statuiti dalla legge, nel fine di assodare lo stabilimento de' fatti su i quali si è pronunziato il giudicato (1); e poichè la Consulta in grado di appello è destinata a conoscere la specie del fatto contabile e l'applicazione della legge al medesimo, non avvi bisogno dello sperimento del richiamo di revisione per fermarlo nel suo vero concetto, potendosi far osservare gli errori di calcolo, o di posizione,

(1) Veggasi la nostra Opera intitolata Corso di dritto amministrativo volume secondo Lezione 72 a pag 519.

le falsità, il doppio impiego o le omissioni alla Consulta del Regno; come anche presentare presso di essa novelli documenti, come viene anche dichiarato nell' art. 15 del Real Decreto de'13 marzo 1820 il quale così dispone. « Occorrendo che una delle parti abbia ad » esibire nuovi documenti potrà dopo averli » prima intimati alla parte, esibirli al Segre» tario Generale del Supremo Consiglio di » Cancelleria.

Le teoriche sposte sono applicabili non pure nel caso della pendenza dello appello alla Consulta, che in quello in cui dopo presentato un richiamo di revisione alla Gran Corte dei Conti, si volesse produrre l' appello, avvegnachè conviene innanzi tutto far giudicare il gravame straordinario avanzato, e poscia fare sperimento dello appello, al pari che può aver luogo il primo, soltanto dopo che si è diffinitivamente giudicata l' appellazione. Queste quistioni non possono disaminarsi per le leggi dalla Francia, avvegnachè ammettendo esse il solo ricorso al Consiglio di Stato contro gli arresti della Corte de' Conti, per violazione di legge o di forma, puossi indubitatamente avanzare un richiamo di revisione, che tende soltanto a far riesaminare il fatto dello arresto profferito, anche prima della pronunziazione del Consiglio di Stato.

QUISTIONE LXXXIV.ª

LE DECISIONI DELLA CAMERA DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO DELLA GRAN CORTE DE' CONTI SU I CONTI DE' CASSIERI DE' COMUNI MINORI, POSSONO ESSERE ESEGUITE CON GLI STESSI MEZZI DI COAZIONE STABILITI NEGLI ART. 21 E SEGUENTI DEL DECRETO DEI 2 FEBBRAIO 1818?

SOMMARIO.

I Cassieri de' Comuni vanno soggetti alle stesse coazioni de' contabili dello Stato fermate negli art. 21 e seguenti del Decreto de' 2 febbraio 1818. Dimostrazione di questo assunto. Le decisioni de' Consigli d' Intendenza su i conti dei Comuni minori, sono esecutive con gli stessi mezzi di coazione delle decisioni contabili della Gran Corte de' Conti; e allo stesso modo sono esecutive le decisioni della Camera del Contenzioso di esso Collegio su i conti memorati. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza, e le disposizioni delle nostre leggi amministrative sulla materia.

La legge de' 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile comprende la seguente disposizione nello art. 66. « Le obbligazioni » dei Cassieri e de' loro fideiussori verso i » Comuni sono esecutive, come quelle dei » contabili verso la Tesoreria Generale e dei » fideiussori de' medesimi. Nella esecuzione » delle prime non si faranno altre procedu- » re, nè si osserveranno altre forme che quel-

» le prescritte per l' esecuzione delle secon-
» de. Sicchè per effetto di queste norme legislative manifestamente appare, che la contabilità de' Comuni viene regolata con le stesse forme di quella dello Stato, e però l' esecuzione coattiva delle decisioni delle Camere contabili della Gran Corte de' Conti, si fa allo stesso modo, sia che esse riflettessero i conti dello Stato, ovvero delle provincie, de' pubblici Stabilimenti, o de' Comuni maggiori. Per l' art. 3 del Real Decreto de' 2 febbraio 1818 si dichiarano giudicabili dalla Gran Corte dei Conti in linea di revisione i Conti de' Cassieri de' Comuni maggiori, i quali hanno lo stato discusso approvato dal Re, e per gli art. 21 e seguenti del Decreto medesimo si provvede alla esecuzione coattiva delle decisioni di esso Collegio, le quali risguardando i contabili dello Stato e dei Comuni maggiori, debbesi ritenere di andar soggetti i Cassieri di essi anche alle coazioni determinate nell' art. 21 e seguenti del Decreto del 1818.

Nè può dirsi che nel Decreto memorato del 1818 non si parli de' conti de' Comuni minori, i quali non vanno sommessi alla giurisdizione delle Camere contabili della Gran Corte de' Conti, avvegnachè la contabilità comunale viene allo stesso modo fermata pei Comuni maggiori e minori con gli art. 66 e 262 e seguenti della legge de' 12 dicembre 1816,

e soltanto si distinguono i conti materiali degli uni da quelli degli altri, per la diversità delle giurisdizioni stabilite a disaminarli.

E però le decisioni dei Consigli d' Intendenza su i conti de' Cassieri de' Comuni minori sono esecutive con gli stessi mezzi di coazione delle decisioni delle Camere contabili della Gran Corte de' Conti. E poichè la Camera del contenzioso di questo Collegio procede in grado di appello avverso le decisioni de' Consigli d' Intendenza su i conti de' Cassieri de' Comuni minori, i pronunziati giuridici del Collegio Superiore debbono essere esecutivi con gli stessi mezzi di coazione statuiti negli art. 21 e seguenti del Decreto de' 2 febbraio 1818.

Le decisioni amministrative si profferiscono non pure per gli affari risguardanti l' amministrazione generale dello Stato, ma anche per quelli relativi alle Amministrazioni provinciali e comunali e de' pubblici Stabilimenti e dei luoghi pii laicali, e vengono esse eseguite, a norma degli art. 21 e seguenti del Decreto de' 2 febbraio 1818, come si dispone nell'art. 82 della legge sul contenzioso de' dazi indiretti de' 20 dicembre 1826 (1). La Camera del contenzioso della Gran Corte de' Conti è de-

(1) Veggasi su questa materia la nostra Opera intitolata Corso di dritto amministrativo volume secondo Lezioni LVIII pag. 326 e seguenti.

stinata a giudicare gli appelli avverso le decisioni amministrative, e però i giudicati del Collegio Superiore sono esecutivi allo stesso modo di queste ultime; e ove si volessero ritenere le decisioni della Camera del contenzioso su i conti de' Cassieri de' Comuni minori non esecutive come quelle delle Camere Contabili, avrebbe luogo l'assurdo di avere i giudicati provvisorii, quali sono le decisioni amministrative, maggiori mezzi di coazione di quelli su i conti materiali, che sono plenari e definitivi.

QUISTIONE LXXXV.ª

LE DECISIONI DELLA GRAN CORTE DE' CONTI NELLE CAMERE RIUNITE, QUANDO NON COMPRENDONO CONDANNE, DEBBONO ESSERE SOVRANAMENTE APPROVATE? QUID QUANDO ESSE DECISIONI COMPRENDONO RIVOCAZIONI DI SIGNIFICHE GIÀ PROFFERITE?

SOMMARIO.

Le decisioni delle Camere riunite della Gran Corte dei Conti sono veri giudicati, i quali possono soltanto impugnarsi col gravame ordinario dell' appello, ovvero con lo straordinario del richiamo di revisione, avvegnachè l' approvazione Sovrana tiene solamente alla esecuzione di esse. Le decisioni delle Camere riunite, che non comprendono condanne, non debbono essere Sovranamente approvate. Dimostrazione di questo assunto. Le decisioni delle Camere riunite della Gran Corte de' Conti, le quali comprendono rivocazioni di significhe già profferite, nè anche debbono essere Sovranamente approvate. Esame di questo argomento.

La legge de' 29 maggio 1817 sull' ordinamento della Gran Corte de' Conti comprende negli art. 21 e 22 le seguenti disposizioni. « I conti annuali della Tesoreria Generale e » de' Banchi saranno esaminati e discussi dal» le due Camere riunite. Quelli del debito » pubblico e della Cassa di Ammortizzazione, » dalle tre Camere in seduta generale. Le de» cisioni che saranno profferite ne' casi enun» ciati nello articolo precedente, non saran-

» no eseguite senza la Nostra Sovrana approvazione. Esse potranno essere altresì impugnate, tanto dal pubblico Ministero, quanto da' contabili, presso la Camera dell' Interno e delle Finanze del Supremo Consiglio di Cancelleria, senza che ciò ne impedisca la esecuzione.

Per bene intendere queste disposizioni legislative, conviene por mente di essere le decisioni delle Camere riunite della Gran Corte de' Conti veri giudicati, avendo a fine l'approvazione Sovrana unicamente d' impedire, che l' esecuzione delle medesime avesse ad alterare le vedute dell'alta amministrazione dello Stato. Sicchè queste decisioni debbono ritenersi, per l'intrinseca autorità che comprendono, come cose giudicate, da potersi impugnare soltanto col gravame ordinario dell' appello alla Consulta del Regno, ovvero con lo straordinario del richiamo di revisione (1), avvegnachè la Sovrana approvazione concerne limitatamente l' esecuzione, che debbesene fare; e però si ravvisa che le decisioni delle Camere riunite, quando non comprendano significhe, non debbono essere approvate dal Re. Ed è anche a porsi mente che i giudicati contabili stanno in una revisione, che di

(1) Veggasi in questa materia la nostra Opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Volume secondo Lezione LXVII pag. 451 e seguenti.

*

uffizio fa praticare il Governo degli atti di coloro che amministrano il pubblico danaro, per sicurare la integrità delle rendite e la legittimità delle spese dello Stato, di maniera che quante volte essi giudicati non comprendono condanne, non vengono propriamente eseguiti, e però a norma dell' art. 22 della legge de' 29 maggio 1817 non debbono essere Sovranamente approvati.

I giudicati del potere giudiziario stanno nella dichiarazione della spettanza del diritto controverso fra le parti contendenti, per modo che l' esecuzione di essi è una parte intrinseca del procedimento ne' giudizii civili, ma le decisioni contabili per l'opposito ricevono esecuzione giuridica soltanto, ove contengano condanne contro i contabili giudicati. E la giurisprudenza della Gran Corte dei Conti di Napoli dal 1817 finoggi è stata sempre costante a ritenere le decisioni delle Camere riunite della medesima come veri giudicati, i quali hanno bisogno della Sovrana approvazione soltanto quando debbono eseguirsi contro i contabili condannati.

Ma quando le decisioni delle Camere riunite della Gran Corte de' Conti comprendano rivocazioni di significhe già profferite, debbono ovver no essere approvate dal Re? I principii esposti nell' esplicamento del quesito precedente rendono assai chiaro il concetto di

non essere necessaria l' approvazione Sovrana nel caso propostoci a disaminare, avvegnachè le decisioni di rivocazioni di significhe, profferite su i richiami avanzati da' contabili o dal pubblico Ministero , producono l' annullamento del giudicato precedente, e però mancando la condanna, non avvi luogo ad eseguirla contro il contabile , non facendo mestieri della Sovrana approvazione statuita nell' art. 22 della legge dei 29 maggio 1817.

QUISTIONE LXXXVI.ª

PUOSSI AVANZARE RICHIAMO DI REVISIONE NELLE CAMERE CONTABILI DELLA GRAN CORTE DEI CONTI, PER ESSERE DISCARICATO DELLA QUALITÀ DI CONTABILE RITENUTA DALLA CORTE, OVVERO DI EREDE DI UN CONTABILE?

SOMMARIO.

Esposizione dell' art. 20 della legge de' 29 maggio 1817. I reclami di revisione possono prodursi, per essere discaricato della qualità di contabile ritenuta dalla Gran Corte dei Conti. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo. Le quistioni intorno alla qualità di erede beneficiato di un contabile, ovvero intorno all'accettazione o alla rinunzia dell' eredità del medesimo, sono di competenza de' tribunali Civili. Dimostrazione di questo assunto. Ove poi si trattasse di conoscere, senza contesa di parti, se un individuo fosse ovver no erede di un contabile, debbe procedere la Gran Corte de' Conti. Dimostrazione di questo assunto.

Le leggi sul rito contabile del nostro regno ammettono due gravami soltanto avverso le decisioni delle Camere contabili della Gran Corte de' Conti, l' uno ordinario che è l' appello alla Consulta, e l' altro straordinario, ossia il richiamo di revisione, di che si fa motto nello art. 20 della legge de' 29 maggio 1817 concepito ne' seguenti termini. « Qualora dalla verificazione o discussione di al» tri conti si discovrisse qualche errore di

» calcolo o di posizione, ovvero qualche omis-
» sione, falsità, doppio impiego, a richie-
» sta o del pubblico Ministero o del contabi-
» le, potrà il conto precedente essere dalla
» Camera riveduto. Potrà egualmente il con-
» tabile dimandare che il suo conto sia rive-
» duto, ove la sua dimanda sia fondata so-
» pra documenti rinvenuti dopo emanata la
» decisione. Per devenirsi alla revisione del
» conto, le Camere inteso il pubblico Mini-
» stero, dovranno deliberare, se la diman-
» da sia ammessibile in forza della presente
» legge (1). Sicchè i giudicati su i conti materiali possono essere riveduti dal Collegio che li ha profferiti ne' casi statuiti dalla legge; e però può avanzarsi un richiamo di revisione, per essere discaricato della qualità di contabile ritenuta dalla Gran Corte de' Conti. Di vero il conto materiale non comprende una sposizione astratta degli atti della riscossione dell' entrate ed esecuzione degli esiti dello Stato, ma in vece la sposizione medesima giustificata da' documenti statuiti dalle leggi e da' Decreti, viene fatta da un contabile nominato dal Governo, ovvero da chi col fatto

(1) Veggansi gli art. 51 e seguenti del Regolamento dei 2 febbraio 1818 che molto chiariscono la intelligenza dell' art. 20 della legge de' 29 maggio 1817; e veggasi anche la Nostra Opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Volume secondo Lezione LXXII pag. 513 e seguenti.

si è posto ad amministrare materialmente il pubblico danaro, e però la persona di un contabile nel giudizio del conto è un elemento essenziale di esso, non potendosi nè anche concepire una contabilità pubblica, senza la responsabilità di un contabile determinato.

Per applicazione di questi principii s'intende che i giudicati della Gran Corte de' Conti hanno ad obbietto di riconoscere la legalità o illegalità degli atti del contabile nell' amministrazione del pubblico danaro, e le condanne che si profferiscono, vanno sempre dirette contro di esso. Che anzi sta nell'essenza del giudicato in generale, la presenza di una persona determinata giudicabile, e però la revisione dei conti, di che si parla nell' art. 20 della legge dei 29 maggio 1817 risguarda anche il caso di essere discaricato della qualità di contabile, nei casi e nei modi statuiti in detto articolo, e negli art. 51 e seguenti del regolamento dei 2 febbraio 1818.

Le quistioni relative alla qualità di erede beneficiato di un contabile, ovvero intorno alle accettazioni o rinunzie dell' eredità dei contabili sono della competenza esclusiva dei tribunali civili, avvegnachè queste materie tengono alle relazioni individuali, e non già pubbliche, e formano obbietto delle leggi civili, le quali sono commesse per la esecuzione alle autorità giudiziarie. Ma queste teori-

che sono applicabili unicamente quando viene dibattuta fra i contendenti l' accettazione o la rinunzia alla eredità, ovvero la qualità di erede beneficiato, e per l' opposito quante volte trattasi di riconoscere, senza contesa di parti, se un individuo sia ovver no erede di un contabile, questa disamina puossi legalmente fare dalla Gran Corte dei Conti. Sicchè ritenuta una volta da esso Collegio la qualità di erede di un contabile in un individuo, può costui legittimamente avanzare richiamo di revisione, per essere discaricato della qualità medesima.

QUISTIONE LXXXVII.ª

GL' INTENDENTI E I SINDACI NELLA SFERA DELLE LORO RISPETTIVE FACOLTÀ, POSSONO DISPORRE DELLE IMPREVEDUTE DEI COMUNI, PER SPESE GIÀ CONTEMPLATE NEGLI STATI DISCUSSI, QUANDO I FONDI DI ESSE SI TROVASSERO GIÀ ESAURITI?

SOMMARIO.

Esposizione di alcune regole fermate nella legge dei 12 dicembre 1816 intorno alla natura delle diverse spese dei Comuni. Esame della indole speciale delle spese imprevedute comunali. Ove dopo provveduto ai bisogni giornalieri ed eventuali dei Comuni, mediante la disposizione del fondo delle imprevedute, si dovesse provvedere ad altre spese al di là di quelle contemplate negli articoli dello Stato discusso, potrebbero esse gravarsi sul fondo delle imprevedute. Dimostrazione di questo assunto.

La legge dei 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile con l' art. 210 partisce le spese comunali in tre specie, ossia in ordinarie, straordinarie ed imprevedute; e per gli art. seguenti 211 e 212 vengono determinate le spese ordinarie e straordinarie. Si dicono poi imprevedute quelle spese, che sono cagionate dai bisogni giornalieri ed eventuali di ciascun comune, che non sono specificate nei due precedenti articoli, i quali enunciano le ordinarie e straordinarie. I pagamenti

sulle rendite comunali si fanno a norma dello stato discusso, e per effetto dei mandati del Sindaco, i quali debbono indicare gli articoli di esso, che autorizzano la spesa (1). Per applicazione di queste norme legislative chiaramente s' intende, che le spese imprevedute sono stabilite, per provvedere ai bisogni giornalieri ed eventuali dei Comuni, e però hanno esse una destinazione speciale e distinta da quella che risguarda le spese fermate a sopperire ai bisogni ordinarii e straordinarii. Sicchè gl' Intendenti e i Sindaci, nella sfera delle loro rispettive facoltà fermate nell' art. 218 della legge del 1816, non possono disporre a piacimento del fondo delle imprevedute, per eseguire esiti risguardanti l'esigenze ordinarie e straordinarie Comunali, avvegnachè diversamente l' amministrazione, mancherebbe dei mezzi opportuni pei bisogni giornalieri ed eventuali, a mente dell' art. 213 della legge memorata, la quale con senno ha partite in tre specie le spese dei Comuni, ossia in ordinarie, straordinarie ed imprevedute.

Ma quante volte, dopo provveduto convenevolmente ai bisogni giornalieri ed eventuali nelle società municipali, mediante la disposizione del fondo delle imprevedute, si pre-

(1) Veggansi gli art. 210, 211, 212, 213, 248 e 249 della legge dei 12 dicembre 1816.

sentasse la necessità di eseguire delle novelle spese, cagionate anche da bisogni giornalieri ed eventuali, al di là di quelle contemplate negli articoli dello stato discusso, in questo caso si potrebbero gravare tali spese sul fondo delle imprevedute. Di vero i bisogni giornalieri ed eventuali di un' amministrazione in generale, si verificano non pure pei casi non contemplati negli stati discussi, ma anche per quelli, che hanno formato obbietto di essi, avvègnachè spessamente avviene che una spesa si prevede per una somma determinata, e col fatto ne richiede una somma maggiore.

QUISTIONE LXXXVIII.ª

NEI CASI DI OMESSIONE O DI DIMINUZIONE D'INTROITO, PER UN CESPITE COMUNALE, AVVENUTA PER DISPOSIZIONE DEL SINDACO DIRETTA AL CASSIERE, VENENDO COSTUI CONDANNATO DALLA GRAN CORTE DEI CONTI, GLI COMPETE OVVER NO IL REGRESSO CONTRO IL SINDACO, COME SI DISPONE PER GLI ESITI CON L'ART. 250 DELLA LEGGE DEI 12 DICEMBRE 1816?

SOMMARIO.

Esposizione della disforme natura delle funzioni degli Amministratori Comunali intorno alle rendite e alle spese dei Comuni. Nella riscossione delle rendite, le funzioni del Cassiere sono di mera contabilità materiale, e quelle del Sindaco comprendono atti di amministrazione. Quante volte il Sindaco abusivamente disponesse di non riscuotersi un cespite comunale, il Cassiere non può esercitare regresso contro di lui, come viene statuito per le spese. Dimostrazione di questo assunto.

Il metodo di amministrazione delle rendite e spese comunali viene ampiamente fermato con gli art. 230 e seguenti della legge dei 12 dicembre 1816. La riscossione delle rendite dei Comuni si fa regolarmente alle rispettive scadenze, a cura e diligenza del Cassiere, sotto la vigilanza immediata del Sindaco, e a norma dello stato discusso; e in caso di ritardo, i debitori morosi possono es-

sere astretti al pagamento, col mezzo di una coazione spedita dal Cassiere e vidimata dal Sindaco. I pagamenti poi li fa il Cassiere sulle basi dello stato discusso per mandati del Sindaco, ed ogni inversione di fondi assegnati a ciascun articolo di spesa, è vietata sotto la responsabilità del Sindaco e del Cassiere, venendo quest' ultimo significato nella discussione del conto materiale, salvo soltanto il regresso contro l' ordinatore (1).

Dallo esame di queste disposizioni legislative si osserva, di essere diverse le norme regolatrici della riscossione delle rendite dei Comuni, da quelle relative alle spese, avvegnachè la illegittimità di queste, per violazione dello stato discusso, viene congiuntamente imputata al Sindaco e al Cassiere dall' art. 249 della legge del 1816; e per l'opposito la responsabilità di essi viene distinta nella parte dell' entrate dall' art. 247 così concepito. « Il Cassiere che manchi di diligenza nelle riscossioni, e non usi a tal riguardo i mezzi autorizzati, potrà esserne dichiarato responsabile dal Consiglio d' Intendenza, ed obbligato a portarsi per esatte a suo rischio ed interesse quelle partite, di cui abbia trascurata l' esazione. La stes-

(1) Veggansi gli art. 242, 243, 247, 249 e 250 della legge dei 12 dicembre 1816.

» sa responsabilità può estendersi al Sindaco » che manchi di usare la vigilanza impostagli.

E questa disformità di funzioni tra l' amministrazione delle rendite e delle spese, è fondata sulla natura delle cose, avvegnachè l' esito comprende un atto positivo degli agenti comunali, il quale debb' essere fatto, a seconda delle norme dello stato discusso, commesso simultaneamente alla esecuzione del Sindaco e del Cassiere, e però ciascuno di essi ne risponde nella discussione dei conti morale e materiale, che rendono; e poichè il Cassiere segue il mandato del Sindaco, la legge gli dà il regresso contro costui.

Gli articoli di rendita fermati nello stato discusso comprendono le indicazioni dell' entrate del Comune, che il Cassiere debbe riscuotere coi metodi e con le forme stabilite dalla legge, sotto la vigilanza immediata del Sindaco, di maniera che nella riscossione di esse le funzioni del Cassiere sono di mera contabilità materiale; e quelle del Sindaco invece comprendono atti di amministrazione, i quali si hanno una indole tutta diversa dai primi. Sicchè le disposizioni del Sindaco dirette al Cassiere nella riscossione delle rendite, tenendo all' amministrazione del Comune, debbono essere eseguite, senza che potesse costui rispondere come contabile materiale, il quale essendo un agente passivo della pub-

blica amministrazione è tenuto ad osservare le disposizioni delle autorità che la reggono, e anche quando il Sindaco abusivamente disponesse di non riscuotersi un cespite comunale, e senza indicarne ragione, il Cassiere non può esercitare regresso contro di lui, giacchè nella parte della contabilità materiale delle rendite egli è indipendente dal Sindaco, esercitando funzioni proprie e speciali, a differenza delle spese che debbonsi disporre con mandati del Sindaco.

La legge dell' amministrazione civile de'12 dicembre 1816 ha pienamente ritenuti questi principii generali, avvegnachè per l'art. 250 dispone che ogni pagamento fatto dal Cassiere in contravvenzione delle disposizioni dello stato discusso, gli verrà significato nei suoi conti, salvo il regresso contro l' ordinatore. E una simile disposizione non osservandosi nella materia dell' entrate, non può venir supplita per analogia dal giureconsulto, a cagione della diversa indole delle funzioni amministrative intorno alle rendite e alle spese dei Comuni.

QUISTIONE LXXXIX.[a]

LE DECISIONI DELLE CAMERE CONTABILI DELLA GRAN CORTE DEI CONTI POSSONO ESEGUIRSI CON L' ARRESTO PERSONALE CONTRO I MINORI AUTORIZZATI ALLO ESERCIZIO DELLE PUBBLICHE CARICHE , E I SETTUAGENARII , NEI CASI DI MALVERSAZIONE COMMESSA ?

SOMMARIO.

Esposizione di alcuni articoli del Decreto dei 2 febbraio 1818. La malversazione costituisce un reato per i principii del diritto penale, e le decisioni contabili della Gran Corte dei Conti, possono eseguirsi con l' arresto personale contro i minori e i settuagenarii nei soli casi di malversazione del pubblico danaro. Dimostrazione di questo assunto. Quante volte la Gran Corte Criminale, giudicasse per ragion di età, non soggetti a pena i contabili minori, allora le decisioni della Gran Corte dei Conti, non si possono eseguire con l' arresto personale. Esame di questo argomento. Ove l' età facesse soltanto diminuire la pena, avvi luogo allo arresto personale. I giudici del contenzioso amministrativo, non possono dar fuori i loro pronunziati giuridici, intorno agli arresti dei contabili minori o settuagenarii, se non dopo che la Gran Corte Criminale, ha dichiarato il reato di malversazione e l' imputabilità di esso al minore. Esplicamento di tutta questa materia.

Il Real Decreto dei 2 febbraio 1818 con gli art. 21 e seguenti stabilisce il metodo della esecuzione coattiva delle decisioni delle camere contabili della Gran Corte dei Conti, dichiarandosi che saranno esse eseguite col mez-

zo del pegnoramento dei beni, rendite ed effetti del debitore condannato, non che con l'arresto personale del medesimo, da porsi in atto a cura e diligenza degl' Intendenti e Sottintendenti civili e con loro ordinanza, senza che i giudici civili possano prendervi parte. Gli art. 23 e 27 del Decreto memorato sono concepiti nei seguenti termini. « Lo ar-
» resto personale non potrà aver luogo : 1.
» contro gli eredi del contabile ; 2. contra i
» di loro cauzionanti, se non quando vi si
» fossero espressamente sottoposti ; 3. contro
» i minori, ove fossero autorizzati allo eser-
» cizio delle pubbliche cariche, e i settuage-
» narii, salvi i casi di malversazione, ai ter-
» mini delle leggi comuni. La nullità dello
» arresto, che potrà essere allegata dai con-
» tabili, o dai loro cauzionanti nel caso pre-
» veduto coll' art. 23, sarà conosciuta e giu-
» dicata dai rispettivi Consigli d' Intendenza,
» sotto la presidenza necessaria degl' Inten-
» denti ; salvo il richiamo alla nostra Gran
» Corte dei Conti.

Per effetto di queste testuali disposizioni legislative si osserva, che i minori autorizzati allo esercizio delle pubbliche cariche, e i settuagenarii, non vanno soggetti allo arresto personale, nella esecuzione delle decisioni della Gran Corte dei Conti profferite contro di essi, salvi i casi di malversazione, a norma delle

leggi comuni. E nello art. 20 del Decreto memorato del 1818 si statuisce così. « Nei » casi di omissione totale, o di diminuzione » di un articolo d' introito; non che di una » supposizione, o esagerazione dimostrata, o » duplicazione di un articolo di esito, il contabile sarà condannato al pagamento della » somma principale, e degl' interessi sulla » medesima alla ragione del 6 per 100; e » pagherà inoltre a titolo di ammenda, una » somma non maggiore del debito principale, » nè minore del dodicesimo: salvo nel caso » di sottrazione dolosa, le pene sanzionate » dalle leggi comuni. Le ammende pronunziate contro un contabile sono dovute anche » dai loro eredi, al pari che la somma principale e gl' interessi.

Fermate queste disposizioni del Decreto dei 2 febbraio 1818, conviene por mente che la malversazione costituisce un reato, per i principii generali del diritto penale, e per le prescrizioni testuali delle nostre leggi penali contenute negli art. 213, 214, 215, 216, 217 e 218 di esse; ed è notabile sul proposito l' art. 216, concepito nelle seguenti parole. « Il percettore, l' incaricato di una percezio- » ne, il depositario di pubblico danaro, e » chiunque è tenuto a rendimento di conti » verso il pubblico, sarà punito col primo al » secondo grado dei ferri nel presidio, quan-

» te volte abbia distornato o sottratto danari
» pubblici o privati, carte di credito, che
» li rappresentano, o documenti, titoli, atti
» o effetti mobiliari, che erano in suo po-
» tere per cagione delle sue funzioni. Sicchè essendo la malversazione dei funzionarii pubblici un reato contemplato espressamente nelle leggi penali, allora soltanto le decisioni delle Camere contabili della Gran Corte dei Conti possono eseguirsi con l'arresto personale contro i minori autorizzati allo esercizio delle pubbliche cariche e i settuagenarii, quando costoro nello esercizio delle funzioni contabili, si fossero renduti colpevoli del reato di malversazione, a norma delle leggi penali. E poichè per i principii generali del diritto, l'azione disgiunta dalla volontà non è punibile, il dolo è un elemento intrinseco di ogni reato, di maniera che non può esso aver luogo, quante volte l'azione, che si vuole imputare, sia stata soltanto l'effetto dell'errore o della negligenza di colui che l'ha fatta; e però le decisioni della Gran Corte dei Conti possono porsi in atto con l'arresto personale contro i minori e i settuagenarii, nel solo caso in cui si fossero essi renduti colpevoli del reato di malversazione, ossia di sottrazione dolosa del pubblico danaro, come acconciamente dicesi nell'art. 20 del Decreto dei 2 febbraio 1818.

Adunque l' arresto personale in materia di decisioni contabili si può eseguire contro i minori e i settuagenarii, quando la condanna trae origine da un fatto sommesso a pena, secondo le leggi penali, e non già in ogni caso di omessione totale, o di diminuzione di un articolo d' introito, ovvero di supposizione o esagerazione dimostrata, o duplicazione di articolo di esito, avvegnachè queste cose avvenute, senza dolo del contabile, danno luogo al pagamento della somma principale e degl' interessi e dell' ammenda, e non già alla pena, giusta l' art. 20 del Decreto memorato. E questa teorica diviene anche più chiara, ove pongasi mente all' art. 22 di esso Decreto, che interdice agl' Intendenti e ai Sottintendenti di dar fuori la sospensione o la libertà dell' arresto, quando il contabile fosse prevenuto di malversazione. Le leggi civili con l' art. 1936 vietano ordinarsi l' arresto personale contro i minori e i settuagenarii, eccetto i casi contemplati nel num. 1.° dell' art. 1934, ossia quelli di reato di stellionato; e allo stesso modo debbesi intendere autorizzato l' arresto personale contro i contabili settuagenarii, quando fossero essi rei di malversazione.

Per gli art. 64, 65 e 66 delle leggi penali, vengono stabilite le norme, per determinare l' applicazione delle pene, secondo

l'età dell' imputato (1), di maniera che non possono mai eseguirsi con arresto personale le decisioni della Gran Corte dei Conti contro i contabili minori, ove la Gran Corte Criminale, li dichiarasse, per ragione di età non capaci di pena, avvegnachè in questo caso mancherebbe l' elemento del dolo nella malversazione ; ma ove l' età operasse una diminuzione soltanto di pena, allora possono sempre porsi in atto con l' arresto personale le decisioni contabili.

Per applicazione degli sposti principii, si ravvisa manifestamente che i Consigli d' Intendenza e la Gran Corte dei Conti, destinati a giudicare dall' art. 27 del Decreto dei 2 febbraio 1818, della nullità dell' arresto dei contabili, non possono dar fuori i loro pronunziati, nei casi di arresti di minori autorizzati allo esercizio delle pubbliche cariche, ovvero di settuagenarii, se non dopo che la Gran Corte Criminale ha dichiarato il reato della malversazione, e l' imputabilità di esso al minore, a ragione della sua età. Nè può dirsi che per i principii della scienza del diritto amministrativo, il fatto della malversazione debbesi riconoscere dalle autorità e dai Collegii del contenzioso amministrativo, non potendo i giudici penali procedere all' appli-

(1) Veggansi gli art. 64, 65 e 66 delle leggi penali.

cazione della pena, se non dopo il giudizio contabile, perocchè nella specie trattasi non già della dichiarazione del fatto amministrativo della malversazione del danaro pubblico, ma in vece del riconoscimento del dolo del contabile, che forma obbietto esclusivo della giurisdizione delle Gran Corti Criminali.

QUISTIONE XC.ª

SI PUÒ PROFFERIRE UNA DECISIONE AMMINISTRATIVA CONTRO UN AGENTE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA SOMMESSO ALLE DECISIONI MEDESIME, PER AVER OMESSO DI RISCUOTERE UNA CAUZIONE NELLO AFFITTO DI UN CESPITE DELLO STATO O DEI COMUNI ?

SOMMARIO.

Indicazione dei diversi casi nei quali possono profferirsi le decisioni amministrative, secondo le leggi in vigore. Gli agenti dell'amministrazione non vanno soggetti alle decisioni amministrative, quando avessero omesso di riscuotere una cauzione nello affitto di un cespite dello Stato o dei Comuni. Esplicamento di tutta questa materia.

Il Real Decreto dei 26 marzo 1816 dichiara di non potersi considerare i diversi contabili dello Stato prosciolti dai regolamenti di pubblica amministrazione, se non quando vengano essi discaricati dalle conseguenze delle loro gestioni, per effetto di conti renduti e giudicati; e per l'art. 1.° del medesimo si statuisce, che le disposizioni contenute nell'art. 257 della legge dei 24 febbraio 1809, e nello art. 20 del Decreto dei 16 dicembre 1813 sieno applicabili a tutti i contabili delle amministrazioni pubbliche, sino a che non fossero diffinitivamente giudicati i loro conti.

La legge sul contenzioso dei dazii indiretti dei 20 dicembre 1826 con gli art. 80 e seguenti, dichiara potersi spedire le decisioni amministrative con la esecuzione reale e personale: 1.° contro qualunque impiegato destituito che ricuserà di rimettere la sua commessione, o i registri, o finalmente di dare i suoi conti: 2.° contro ogni ricevitore o contabile che avrà attrassato di rimettere il prodotto della sua percezione, o per somme trovate mancanti nella sua cassa (1).

Per queste disposizioni legislative manifestamente s' intende, di non essere gli agenti della pubblica amministrazione sommessi alle decisioni amministrative, quando in un affitto di un cespite dello Stato o dei Comuni avessero omesso di riscuotere la debita cauzione. Di vero la legge del 20 dicembre 1826, che è la legge imperante sulla materia, determina espressamente i casi nei quali possono darsi fuori le decisioni amministrative, e non viene compreso quello della omessione della cauzione. E poi è a porsi mente che esse decisioni risguardano soltanto gli atti di amministrazione materiale del danaro pubblico, come si osserva non pure nella legge del 1826, ma anche in tutte le altre leggi e Decreti relativi

(1) Veggasi la nostra opera Corso di dritto amministrativo vol. 2 Lezione LV. pag. 296 e seguenti.

alla materia, e però non possono profferirsi per la mancanza di una cauzione, che dovea darsi. Le sicurtà che debbono dare gli affittatori dei cespiti dello Stato e dei Comuni, non tengono alla riscossione o alla spesa del pubblico danaro, che sono gli atti passivi della pubblica amministrazione, ma in vece formano obbietto delle funzioni delle autorità preposte alla esecuzione delle leggi e al reggimento amministrativo di una pubblica azienda, le quali non possono mai essere disaminate nella sfera della giurisdizione amministrativa.

QUISTIONE XCI.ª

PUOSSI ELEVARE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE, PER DEFINIRE LA COMPETENZA DEI GIUDICI CIVILI, NEI RAPPORTI COLLE AUTORITÀ, ALLE QUALI VIENE COMMESSA LA GIURISDIZIONE DI PROFFERIRE LE DECISIONI AMMINISTRATIVE?

SOMMARIO.

I conflitti di attribuzione si elevano in tutti i casi di collisione, fra le autorità giudiziarie e quelle del contenzioso amministrativo, ovvero dell' amministrazione diretta. Esame di questo argomento. La giurisdizione conferita ai Direttori generali e agli altri agenti dell' amministrazione di dar fuori le decisioni amministrative, costituisce una branca del contenzioso amministrativo. Esplicamento di tutta questa materia I conflitti di attribuzione possono elevarsi nei casi di collisione di potere fra le autorità giudiziarie, e quelle destinate a porre in atto la giurisdizione amministrativa. Dimostrazione di questo assunto.

I conflitti di attribuzione hanno luogo, quando le autorità giudiziarie e le amministrative si occupano dello stesso affare, ed avvertite della collisione che avvi fra esse, continuano a ritenerlo di propria competenza. Il Decreto dei 16 settembre 1810 espressamente ritiene questi principii, in conformità delle leggi della Francia; e le stesse disposizioni trovansi stabilite nell'art. 15 della legge dei 12 dicembre 1816, nell' art. 15 del-

la legge organica della Consulta del Regno dei 14 giugno 1824, e nel Decreto del dì 8 ottobre 1825. Sicchè i conflitti di attribuzioni si elevano in tutti i casi di collisione tra le autorità giudiziarie e quelle del contenzioso amministrativo, e anche fra l'amministrazione diretta e il potere giudiziario (1).

La giurisdizione conferita ai Direttori generali e agli agenti superiori delle amministrazioni di dar fuori le decisioni amministrative, costituisce una branca del contenzioso amministrativo. Di vero esse decisioni cadono sopra obbietti della pubblica amministrazione e risguardano l'interesse governativo di essa, di maniera che non possono nè anche concepirsi sotto la forma di atti delle autorità civili; e vengono sempre profferite dagli agenti e dalle autorità dell'amministrazione. E poi vanno esse decisioni sommesse allo appello devolutivo alla Camera del contenzioso della Gran Corte dei Conti, magistrato supremo del contenzioso della pubblica amministrazione, e però debbono ritenersi i Direttori generali e gli altri agenti delle Direzioni generali nello esercizio della giurisdizione amministrativa, come giudici in primo esame del contenzioso del-

(1) Veggasi su questa materia l'ampia trattazione fattane nella nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 3 Lezioni LXXVIII. e LXXIX. pag 56 e seguenti.

l' amministrazione. E poichè i conflitti di attribuzione hanno luogo, a norma delle leggi in vigore sulla materia, nei casi di collisione di potere tra le autorità giudiziarie e le amministrative, convenevolmente possono essi elevarsi, per definire la competenza dei giudici civili, nei rapporti colle autorità destinate a profferire le decisioni amministrative.

QUISTIONE XCII.ª

LE QUISTIONI DI CONFINI FRA PIU' COMUNI, NELLE QUALI VENISSERO IN CONTESA LE PROPRIETÀ DEMANIALI DEI MEDESIMI, SONO DI COMPETENZA DEI CONSIGLI D' INTENDENZA, OVVERO DELL' INTENDENTE IN CONSIGLIO D' INTENDENZA?

SOMMARIO.

Le quistioni intorno alle limitazioni dei Comuni debbono definirsi nella sfera di mera amministrazione; ma ove esse risguardassero le proprietà demaniali dei medesimi, sono di competenza del contenzioso amministrativo. Esplicamento di tutta questa materia. Le quistioni di confini dei Comuni, nelle quali venissero in contesa le proprietà demaniali dei medesimi, sono di competenza degl' Intendenti nei Consigli d' Intendenza. Dimostrazione di questo assunto.

Le quistioni intorno alle limitazioni dei Comuni debbono sempre definirsi nella sfera di mera amministrazione, a seconda dei veri principii della scienza del diritto amministrativo, e delle disposizioni delle leggi imperanti nel nostro Regno; ma spessamente in questa materia si presentano delle controversie, da essere diffinite contenziosamente, quando cioè esse risguardano le proprietà demaniali dei Comuni contendenti. In effetto accrescendosi la estensione del territorio di un Comune, diverrebbe più ampio il demanio compreso nel-

l'ambito del medesimo, e i suoi cittadini goderebbero dell'esercizio degli usi civici loro conceduto dalla legge, e però venendo in collisione un interesse governativo dell'amministrazione, che sta nello stabilimento dei confini dei Comuni, e i diritti di proprietà dei medesimi, ha luogo naturalmente un giudizio di contenzioso amministrativo (1).

La legge dei 12 dicembre 1816 con l'art. 177 tribuisce agl' Intendenti in Consiglio d'Intendenza, e salvo il richiamo devolutivo alla Gran Corte dei Conti l'esame delle controversie intorno allo scioglimento delle promiscuità di proprietà, di rendite o di diritti tra i Comuni e lo Stato e i privati, ovvero infra essi Comuni, e anche alle occupazioni ed alienazioni illegittime dei demanii comunali, e però le quistioni di confini fra i Comuni, nei casi in cui si disputasse della proprietà demaniale dei medesimi, sono di competenza degl' Intendenti in Consiglio d'Intendenza. Nè può dirsi che per lo art. 9 della legge de' 21 marzo 1817 si dichiara pertenere ai giudici del contenzioso amministrativo la giurisdizione di decidere le controversie di confini fra i Comuni, avvegnachè gl' Intendenti in Consiglio d'Intendenza, per le materie demaniali

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 2 Lezione XXXVI. pag 66 e seguenti.

procedono non già con la qualità di agenti dell'amministrazione, ma in vece con quella di giudici del contenzioso della medesima, e però per la definizione fatta del quesito propostoci a disaminare, non avvi alcuna contradizione col disposto della legge del 21 marzo 1817.

QUISTIONE XCIII.a

NE' GIUDIZII DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, PUÒ PRODURSI UN RICORSO PER RITRATTAZIONE NEL CASO CONTEMPLATO NELL' ART. 545 DELLE LEGGI DI PROCEDURA CIVILE, QUANDO CIOÈ LO STATO, I COMUNI, GLI STABILIMENTI PUBBLICI E I MINORI, NON FOSSERO STATI DIFESI, OVVERO SI FOSSE OMESSA UNA PARTE ESSENZIALE DELLA DIFESA ?

SOMMARIO.

I ricorsi per ritrattazione non possono prodursi nell' ordine del procedimento del contenzioso amministrativo, nel caso contemplato nell' art. 545 delle leggi di procedura civile. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle leggi del nostro Regno sulla materia.

La legge de' 25 marzo 1817 con l'art. 254 e il Decreto de' 6 giugno 1832 statuiscono i casi, ne' quali possono prodursi i ricorsi per ritrattazione nell'ordine del procedimento del contenzioso amministrativo, e fra essi non si fa motto di quello contemplato nell' art. 545 delle leggi di procedura civile; e però nel silenzio delle leggi su di una materia, non puossi permettere per casi novelli un gravame straordinario nei giudizii amministrativi. Nè può dirsi, che quantunque la legge de' 25

marzo 1817 non permetta il ricorso civile nel caso della omessione della difesa dello Stato, de' Comuni, dei pubblici Stabilimenti o dei minori, ovvero di una parte essenziale di essa, pure possa farsi ricorso alle leggi di procedura civile, per autorizzarsi il gravame in questi casi, avvegnachè le materie che formano obbietto delle leggi amministrative, non possono moderarsi colle leggi civili, le quali si occupano limitatamente della tutela de' diritti individuali.

Le forme speciali del procedimento del contenzioso amministrativo sono una conseguenza necessaria di questa istituzione, e non già un favore della pubblica amministrazione, e però nella materia dello stabilimento de' casi, in cui vien permesso il ricorso per ritrattazione, troviamo delle sostanziali differenze tra i due procedimenti amministrativo e civile. Nelle controversie innanzi al potere giudiziario si contende sempre della spettanza di un diritto privato, e per l'opposito le quistioni amministrative si versano su gli obbietti della pubblica amministrazione, e compromettono l'interesse governativo di essa nei rapporti coi diritti de' privati. Sicchè tutelandosi nel contenzioso amministrativo l'interesse governativo dell'amministrazione, che è sotto la mano diretta ed immediata delle pubbliche autorità, non si richiedeva lo stabilimento del caso del-

la omessione della difesa , per ricorrere per ritrattazione, come viene fermato nei giudizii civili , i quali riflettono sempre le private persone., e i Collegii destinati a diffinirli , non hanno la tutela de' diritti di esse persone ; dovendosi anche por mente che le controversie amministrative debbono giudicarsi con maggiore celerità delle civili.

*

QUISTIONE XCIV.ª

NON PRODUCENDOSI APPELLO ALLA CAMERA DEL CONTENZIOSO DELLA G. CORTE DE' CONTI AVVERSO UNA DECISIONE INTERLOCUTORIA DI UN CONSIGLIO D'INTENDENZA NEL TERMINE STATUITO DALLA LEGGE, PUOSSI IL GRAVAME PRODURRE CONGIUNTAMENTE A QUELLO CONTRO LA DECISIONE DEFINITIVA ?

SOMMARIO.

Le decisioni preparatorie e interlocutorie risguardano propriamente il secondo periodo del procedimento giuridico , ossia quello della istruzione. Dimostrazione di questo assunto. Non producendosi appello alla Camera del contenzioso della Gran Corte de' Conti avverso una decisione interlocutoria di un Consiglio d' Intendenza nel termine statuito dalla legge, puossi il gravame produrre congiuntamente a quello contro la decisione definitiva. Dimostrazione di questo assunto.

Il procedimento giuridico comprende cinque periodi , ossia la dimanda dell' attore e l' eccezioni del convenuto , l' istruzione , la sentenza , i gravami avverso di essa e l' esecuzione. Le decisioni preparatorie ed interlocutorie e anche quelle profferite sopra dimande provvisionali risguardano propriamente il secondo periodo del procedimento giuridico, ossia quello della istruzione. Le decisioni interlocutorie , per le leggi della procedura civile

e la legge di procedura del contenzioso amministrativo de' 25 marzo 1817, sono quelle con cui i Consigli d' Intendenza, prima di giudicare definitivamente ordinano una pruova, una verificazione o una istruzione che è pregiudiziale al merito. (Art. 228 L. 25 marzo 1817). Gli appelli contro le sentenze interlocutorie dei tribunali civili, non possono prodursi, se non dopo le definitive, ma per l' opposito avverso le sentenze interlocutorie dei Giudici di Circondario compete l' appello anche prima de' pronunziati definitivi di essi. Per la legge di procedura del contenzioso amministrativo dei 25 marzo 1817 con l' art. 226 si dispone così. *Il ricorso di una decisione interlocutoria potrà interporsi prima della decisione definitiva. Lo stesso avrà luogo per le decisioni, nelle quali si fosse pronunziato sopra una dimanda provvisionale.* Sicchè nel rito amministrativo vengono permessi gli appelli alla Camera del contenzioso della Gran Corte de' Conti, avverso le decisioni interlocutorie de' Consigli d' Intendenza, innanzi che fossero pronunziate le definitive.

Ma queste disposizioni legislative, non comprendono il concetto di non potersi produrre appello alla Gran Corte de' Conti avverso una decisione interlocutoria di un Consiglio d'Intendenza, congiuntamente alla definitiva, quando fosse scorso il termine a richiamare con-

tro la prima. Di vero le sentenze interlocutorie in generale non comprendono la dichiarazione della spettanza del diritto fra le parti contendenti, come le definitive, e in vece risguardano il secondo periodo del procedimento giuridico, ossia la istruzione della dimanda avanzata dall' attore e dell' eccezioni proposte dal convenuto, di maniera che per la natura stessa delle cose, le sentenze interlocutorie non possono divenire giudicati irretrattabili, riflettendo non già la dichiarazione del diritto fra i contendenti, ma soltanto la pruova del medesimo. Nè può dirsi che le decisioni interlocutorie sono sempre pregiudiziali al merito, perocchè questa condizione non cangia la indole delle medesime, di non riflettere cioè il diritto, che costituisce l' obbietto del giudizio. La legge de' 25 marzo 1817 ha accolti questi principii con l' art. 226, dichiarandosi di potersi interporre il richiamo contro la decisione interlocutoria, innanzi la definitiva, di modo che vien rimesso alla facoltà dei contendenti la produzione del gravame, e però non producendosi appello alla Gran Corte dei Conti avverso una decisione interlocutoria di un Consiglio d' Intendenza, nel termine statuito dalla legge, il richiamo puossi avanzare congiuntamente a quello contro la definitiva.

QUISTIONE XCV.ª

POSSONO ELEVARSI I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA IL POTERE GIUDIZIARIO E I COLLEGII PREPOSTI ALLA GIUDICATURA DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA ?

NELL'AFFERMATIVA PUOSSI ELEVARE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE NELLA PENDENZA DEL TERMINE AD APPELLARE NELLA CONSULTA DI STATO , AVVERSO UNA DECISIONE DELLE CAMERE CONTABILI DELLA G. CORTE DEI CONTI?

SOMMARIO.

La giudicatura contabile si pertiene alla giurisdizione del contenzioso della pubblica amministrazione. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo , e le disposizioni delle leggi nostre e della Francia sulla materia. I conflitti di attribuzione possono elevarsi , per sicurare la giurisdizione contabile ne' rapporti col potere giudiziario, ma nella forma statuita nel Decreto de' 20 maggio 1844. Dimostrazione di questo assunto. Nella pendenza del termine a richiamare avverso una decisione contabile , possono elevarsi i conflitti di attribuzione. Dimostrazione di questo assunto.

La contabilità è una branca essenziale della pubblica amministrazione, e la giudicatura de' conti si pertiene evidentemente al contenzioso di essa. Di vero il contenzioso amministrativo risguarda sempre gli obbietti dell' amministrazione pubblica , e compromette

l' interesse governativo di essa ne' rapporti coi diritti de' privati, per guisa che qualunque uffizio di magistratura, il quale si occupi a tutelare l' interesse governativo della società, forma una parte del contenzioso amministrativo in ampio senso considerato. Nè può dirsi che la giudicatura contabile sta nella revisione degli atti dei contabili, per sicurarne la legittimità, e però in essa non ha luogo il conflitto fra l' interesse pubblico e il dritto privato, avvegnachè l' essenza della istituzione delle magistrature amministrative propriamente sta nello esame giuridico delle materie risguardanti l' interesse pubblico dell' amministrazione. La G. Corte de' Conti nelle Camere contabili, quantunque proceda di uffizio e senza le dimande delle parti, pure da fuori veri giudicati esecutivi, i quali possono unicamente impugnarsi col gravame ordinario dell' appello, ovvero con lo straordinario del richiamo di revisione, e però esso Collegio esercita una branca della giurisdizione del contenzioso amministrativo in generale, il quale va partito nel contenzioso amministrativo ordinario e nella giudicatura contabile (1). Le nostre leggi d' accordo con quelle della Fran-

(1) I giureconsulti Romani acconciamente dicevano così. *Fit vero id saepe ut iisdem nominibus nuncupentur species quibus et genera.*

cia ritengono pienamente questi principii, avvegnachè per la legge de' 21 marzo 1817 si comprendono fra gli oggetti dell' amministrazione pubblica, la contabilità dello Stato, dei Comuni e dei pubblici Stabilimenti (1) ; e si dichiarano giudici del contenzioso amministrativo la G. Corte de' Conti e il Supremo Consiglio di Cancelleria , per quanto concerne le decisioni su i conti , e però la giudicatura contabile costituisce una branca del contenzioso amministrativo.

I conflitti di attribuzioni si elevano giusta il Decreto de' 16 settembre 1810, quando le autorità giudiziarie ed amministrative si occupano dello stesso affare; e poichè la Gran Corte de' Conti nelle Camere contabili rappresenta un Consesso Supremo di contenzioso amministrativo., così meritamente si elevano i conflitti per sicurare la giurisdizione di esso ne' rapporti col contenzioso giudiziario. Se non che è a porsi mente, che la forma della elevazione del conflitto fra i Collegii memorati, debbesi determinare colle norme del Decreto de' 20 maggio 1844 , il quale statuisce di doversi intendere di esistere di pieno dritto il conflitto di attribuzioni , allorchè in un giu-

---

(1) Veggasi l' art. 4 della legge de' 21 marzo 1817 , e anche l' art. 18 di detta legge.

dizio l' autorità giudiziaria si ritiene competente contro l' avocazione e la dichiarazione di propria competenza , fatta da una G. Corte de' Conti. Nè può dirsi di trovare applicazione il Decreto anzidetto per la sola Camera del contenzioso amministrativo , avvegnachè le disposizioni del medesimo sono assai troppo chiare , facendo motto della G. Corte dei Conti in generale , e senza alcuna eccezione per le Camere contabili di esso Collegio.

Sul secondo quesito.

Per le leggi ordinatrici delle giurisdizioni contabili del nostro Regno viene fondamentalmente stabilito il sistema degli appelli, per guisa che avverso le decisioni de' Consigli d' Intendenza su i conti materiali , compete il richiamo alla Camera del contenzioso amministrativo della G. Corte de' Conti , e contro le decisioni contabili di questo Collegio puossi sperimentare lo appello nella Consulta di Stato. I conflitti di attribuzione allora soltanto non possono elevarsi , quando trovasi già fermata irrevocabilmente la cosa giudicata , sia del potere civile , ovvero del contenzioso amministrativo , avvegnachè la competenza , considerata nelle relazioni fra le autorità di essi due ordini dello Stato , è rela-

tiva e non già assoluta (1); e però nella pendenza del termine a richiamare, avverso una decisione contabile della G. Corte de' Conti, puossi elevare dalle competenti autorità il conflitto di attribuzione.

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 3 Lezione LXXIX. pag. 75 e seguenti, dove ampiamente abbiamo trattata questa materia

QUISTIONE XCVI.ª

POSSONO ELEVARSI I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONI FRA I COLLEGII CIVILI ED AMMINISTRATIVI, DOPO RITUALMENTE AVANZATI I RICHIAMI DI REVISIONE, AVVERSO LE DECISIONI CONTABILI DELLA G. CORTE DE' CONTI?

SOMMARIO.

Della natura speciale de' reclami di revisione, e della differenza di essi da' ricorsi per ritrattazione. Innanzi il giudizio sull' ammessibilità del reclamo di revisione, non può elevarsi il conflitto di attribuzione; e per l' opposito puossi elevare dopo i pronunziati giuridici della Gran Corte de' Conti, che ammettono nel rito il reclamo. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della scienza del dritto amministrativo.

I richiami di revisione che competono contro le decisioni contabili della G. Corte dei Conti, di che si discorre nello art. 20 della legge de' 29 maggio 1817, sono de' gravami straordinarii, i quali competono anche nella pendenza del termine a produrre appello alla Consulta di Stato. Essi gravami presentano grande analogia coi ricorsi per ritrattazione, fermati nelle leggi di procedura civile e del contenzioso amministrativo; nondimeno si hanno una indole speciale, perchè in molte cose differiscono da' ricorsi civili nell' ordine giudiziario. Il Decreto del dì 8 ot-

tobre 1825 statuisce di potersi elevare i conflitti di attribuzione fra le autorità civili ed amministrative, in pendenza del ricorso per annullamento alla Corte Suprema di Giustizia, e nei giudizii di terza opposizione. Ma nel corpo della legislazione amministrativa del Regno delle due Sicilie e della Francia, non si rinviene alcuna disposizione in questa materia, ne' casi dei ricorsi per ritrattazione; ma ponendo mente a' principii generali della scienza del diritto amministrativo, puossi convenevolmente determinare il tempo, in cui nella pendenza de' ricorsi civili, le autorità amministrative possono elevare i conflitti di attribuzione, cioè quando trovasi già pronunziato sul rescindente, come dicesi nelle scuole, avvegnachè questo giudizio debbesi esclusivamente riservare al Collegio autore del giudicato (1).

Le Camere contabili della G. Corte de' Conti, a norma della legge de' 29 maggio 1817, per devenire alla revisione del conto, debbono deliberare, se la dimanda sia ammessibile, la quale non sospende la esecuzione de' primi giudicati, se non vi accede il consenso del

---

(1) Su tutta questa materia della elevazione dei conflitti di attribuzioni, nei casi de' ricorsi per ritrattazione, veggasi l' ampia trattazione per noi fattane nell' opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 3, Lezione LXXIX. pag. 75 e seguenti.

Ministero pubblico. Sicchè nella materia dei richiami di revisione, il Collegio giudicante deve profferire due decisioni, l' una nel rito intorno all' ammessibilità del richiamo, e l'altra nel merito risguardante la rivocazione della condanna pronunziata. Le materie e le autorità del contenzioso amministrativo sono separate e indipendenti dalle materie e dalle autorità del contenzioso civile, per modo che nessuna giurisdizione può esplicare il potere giudiziario su gli atti del potere amministrativo e viceversa; e però innanzi il giudizio sull' ammessibilità del richiamo di revisione, non può elevarsi il conflitto di attribuzione. Ove si tenesse dietro ad una opinione diversa, seguirebbe l' assurdo che i giudici civili si occuperebbero a disaminare il valore e la forza legale di un giudicato amministrativo, che unicamente debbesi conoscere dal magistrato autore di esso.

Ma dopo i pronunziati giuridici della Gran Corte de' Conti, coi quali vengono ammessi nel rito i richiami di revisione, puossi elevare il conflitto di attribuzione, per richiamare la controversia allo esame del potere giudiziario. Di vero mediante la decisione, che ammette nel rito il richiamo, quella precedentemente data fuori perde la pienezza dei suoi effetti legali, avvegnachè un pronunziato giuridico sommesso a revisione, perde la

forza della cosa giudicata, dovendosi novellamente esaminare nel merito gli articoli del conto presentato; e però una controversia di competenza del potere giudiziario, come quella sulla qualità di erede o altra, può essere richiamata allo esame di esso, mediante il conflitto di attribuzione, non rinvenendosi l'ostacolo della cosa irrevocabilmente giudicata, per essere stata infermata la decisione della G. Corte dei Conti, con l'ammessione nel rito del richiamo di revisione. Sicchè quante volte il Collegio contabile profferisse delle decisioni preparatorie nel merito, dopo l'ammessione del richiamo nel rito, può aver luogo il conflitto pria della decisione diffinitiva. E puossi anche legalmente elevare il conflitto dopo le decisioni diffinitive della G. Corte de' Conti, innanzi che fossero scorsi i termini legali a produrre richiamo nella Consulta di Stato, giacchè competendo l'appello avverso le decisioni profferite in grado di reclamo di revisione, in pendenza di esso appello, ha luogo l'elevazione del conflitto di attribuzione (1).

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 2 Lezione LXXII. pag. 510 e seguenti

QUISTIONE XCVII.ª

DOPO CHE LA CONSULTA DI STATO HA PRONUNZIATO IN GRADO DI APPELLO SU DI UNA DECISIONE DELLE CAMERE CONTABILI DELLA GRAN CORTE DE' CONTI, OVVERO DELLA CAMERA DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, PROCEDENTE IN PRIMO ESAME, A NORMA DELL' ART. 14 DELLA LEGGE DE' 29 MAGGIO 1817, PUÒ ELEVARSI IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE, INNANZI ALLA SOVRANA APPROVAZIONE DEL PARERE DELLA CONSULTA?

SOMMARIO.

Innanzi la Sovrana approvazione ai pareri della Consulta di Stato sulle decisioni contabili della G. Corte de' Conti e della Camera del contenzioso, procedente in primo esame, a norma dell' art. 14 della legge dei 29 maggio 1817, non avvi cosa giudicata. Dimostrazione di questo assunto. I conflitti di attribuzione possono elevarsi, innanzi la Sovrana approvazione a' pareri della Consulta di Stato. Dimostrazione di questo assunto.

La legge de' 29 maggio 1817 dispone per l' art. 19, che le decisioni delle Camere dei Conti possono essere impugnate nello spazio di tre mesi, a contare dal giorno della loro notificazione, nella Camera dell' Interno e delle Finanze del Supremo Consiglio di Cancelleria; e con l' art. 14 si applicano le stesse norme alle decisioni della Camera del conten-

zioso amministrativo, allorchè procede in primo esame. E pel Decreto de' 18 ottobre 1824 le Consulte del Regno, in vece del Consiglio di Cancelleria, sono incaricate di discutere nel merito e dare il loro avviso su i ricorsi delle parti, coi quali fossero impugnate le decisioni della G. Corte de' Conti. Per l' art. 18 del Real Decreto de' 13 marzo 1820 il Consiglio di Cancelleria, oggigiorno le Consulte del Regno, vengono destinate a esaminare nel merito i ricorsi delle parti, e a rassegnare il loro avviso a S. M., a norma della legge dei 22 dicembre 1816, per indi Sovranamente decidersi su i ricorsi prodotti (1).

Dalla sposizione di queste norme legislative del nostro Regno, manifestamente si osserva, che l' appello avverso le decisioni contabili della G. Corte dei Conti, ovvero di quelle della Camera del contenzioso amministrativo, allorchè procede in primo esame, si produce nelle Consulte del Regno; nondimeno non si tribuisce a questi Consessi propriamente la fa-

---

(1) L' art. 21 della legge sul Consiglio di Cancelleria dei 22 dicembre 1816 dispone così. « La Camera della giustizia » e degli affari Ecclesiastici riunita a quella delle Finanze » e dell' interno, sono particolarmente incaricate di esami- » nare le quistioni di competenza tra i corpi giudiziarii e i » corpi amministrativi, e i ricorsi che saranno prodotti av- » verso le decisioni profferite dalla Corte dei Conti sopra og- » getti di contabilità, nel caso e nel modo che sarà da noi » determinato.

coltà di giudicare, ma in vece unicamente quella di discutere nel merito, e dare il loro avviso su i ricorsi delle parti, coi quali s' impugnano le decisioni memorate. Sicchè la giudicatura suprema in queste materie viene riservata al Re, come espressamente si dichiara nell' art. 18 del Decreto de' 13 marzo 1820. E però innanzi la Sovrana approvazione ai pareri delle Consulte di Stato, su le decisioni contabili della G. Corte de' Conti e della Camera del contenzioso, ne' casi dello art. 14 della legge de' 29 maggio 1817, nón avvi cosa giudicata, ma soltanto una decisione profferita in primo esame, e un parere sul merito di essa. I conflitti di attribuzioni non possono elevarsi, soltanto quando trovasi irrevocabilmente fermata la cosa giudicata; e poichè nelle materie memorate la giudicatura in grado di appello viene riservata al Re, così innanzi alle Sovrane decisioni, può aver luogo il conflitto. Nè può dirsi che producendosi l' appello avverso le decisioni contabili e della Camera del contenzioso procedente in primo esame presso la Consulta di Stato, debbano ritenersi i pronunziati di questo Consesso come giudicati, quantunque sommessi all' approvazione Sovrana. Di vero secondo le disposizioni della legge de' 22 dicembre 1816, e de' Decreti de' 13 marzo 1820 e 18 ottobre 1824 le Consulte del Regno, vengono unica-

mente destinate a esaminare nel merito i ricorsi delle parti e a rassegnare il loro avviso a S. M., e però non possono ritenersi i loro avvisi, come pronunziati decisorii delle controversie, e in vece come semplici avvisi consultivi, per preparare il giudizio Sovrano.

Innanzi all' approvazione del Re delle decisioni della Camera del contenzioso amministrativo della G. Corte de' Conti, non può elevarsi il conflitto di attribuzioni (1); ma queste teoriche non sono applicabili agli avvisi delle Consulte del Regno, avvegnachè questi Consessi sono incaricati di discutere nel merito e dare il loro avviso su i ricorsi delle parti, il quale però non costituisce propriamente un giudicato. Per l' opposito la Camera del contenzioso della G. Corte de' Conti profferisce vere decisioni, giusta l' art. 17 della legge de' 29 maggio 1817, e soltanto non possono eseguirsi, senza la Sovrana approvazione, perchè profferite sopra obbietti della pubblica amministrazione.

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 3 Lezione LXXIX. pag. 75 e seguenti, dove abbiamo dimostrato, che dopo i pronunziati della G. Corte dei Conti nella Camera del contenzioso amministrativo, quantunque non ancora Sovranamente approvati, non possono più elevarsi i conflitti di attribuzioni.

*

QUISTIONE XCVIII.ª

LA COMPENSAZIONE HA LUOGO NELL' AMMINISTRAZIONE FINANZIERA, QUANTUNQUE SI FOSSE DEBITORE DI UN' AMMINISTRAZIONE DELLO STATO, E CREDITORE DI UN ALTRA DIVERSA ?

SOMMARIO.

Per le leggi di Roma la compensazione poteva opporsi anche allo Stato, ma conveniva che i debiti a compensarsi dipendessero da una stessa amministrazione. Per le leggi vigenti, lo Stato rappresenta il concetto di una persona unica, per guisa che tutti i suoi diritti e le sue obbligazioni, sono inerenti ad un solo ente morale, che costituisce il subbietto artificiale di essi. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo. Nell' amministrazione finanziera ha luogo la compensazione legale, quantunque si fosse debitore di un amministrazione e creditore di un altra diversa. Dimostrazione di questo assunto.

Per operarsi la compensazione legale, secondo i principii del diritto civile, conviene che i debiti e i crediti fossero personali a coloro che la oppongono, ovvero a quelli, a cui viene opposta. *Ejus, quod non ei debetur, qui convenitur, sed alii, compensatio fieri non potest* (1). E con l' art. 1243 delle leggi civili si statuisce, che quando due persone sono debitrici l' una verso l' altra, ha

---

(1) Veggasi la leg. 9 Cod. *de compensat.*, e l' art. 1243 delle leggi civili.

luogo fra esse una compensazione, che estingue i due debiti. Per le leggi di Roma la compensazione poteva opporsi anche allo Stato, ma conveniva che i debiti a compensarsi dipendessero da una stessa amministrazione, considerandosi come persone distinte le diverse officine pubbliche. Nelle leggi 1 e 3 del Codice sotto il titolo *de compensat.* si statuisce così. *Et senatus censuit, et saepe rescriptum est, compensationi in causa fiscali, ita demum locum esse, si eadem statio quid debeat quae petit. In ea, quae reipublicae te debere fateris, compensari ea, quae invicem ab eadem tibi debentur, is cujus de ea re notio est, jubebit.*

I principii del diritto romano in questa materia, non possono oggigiorno ritenersi, a cagione dell' ordinamento amministrativo novello, fermato consentaneamente ai bisogni delle società moderne. Di vero lo Stato rappresenta il concetto di una persona unica, per guisa che tutti i suoi diritti e le sue obbligazioni sono inerenti ad un solo ente morale, che costituisce il subbietto artificiale di essi. L' amministrazione finanziera ha ad obbietto di riunire nello Stato i mezzi pecuniarii necessarii a provvedere ai bisogni della società, e si divide in diverse e speciali amministrazioni, a seconda delle disformi branche della rendita pubblica, che debbonsi moderare, ma

sempre unico è il fine che esse si propongono, la riunione cioè dell' entrate dello Stato. I diritti in generale sono gli attributi degli esseri, e per loro natura sono indivisibili, per guisa che rattrovansi intrinsecamente nella pienezza dell' essere, senza che potessero smembrarsi nelle singole amministrazioni finanziere, che costituiscono le parti della persona giuridica dello Stato, e però i debiti e i crediti delle singole officine della finanza, pertenendo ad un soggetto unico, possono compensarsi, a norma delle disposizioni delle leggi civili (1).

Pel regolamento approvato col Decreto dei 15 dicembre 1823 si statuisce, che la Tesoreria generale di Napoli riunisce e tiene conto di tutti gl' introiti ed esiti del Regno, per la parte dei dominii di quà dal Faro, e degl' introiti ed esiti per la guerra e marina, corpo diplomatico e casa Reale dei dominii di là dal Faro. Sicchè tutti gl' introiti ed esiti dello Stato sono riuniti in una officina sola, che è la Tesoreria generale, la quale sotto le disposizioni del Ministro delle Finanze li amministra, per modo che non avvi distinzione di persone morali nelle singole amministrazioni finanziere. Nè può dirsi che tutto

(1) Su questo argomento veggasi il vol. 3.° della nostra opera intitolata Corso di Dritto amministrativo Lez. LXXXIII pag. 130 e seg.

esse officine costituiscono, secondo il diritto amministrativo del Regno delle due Sicilie, delle vere persone giuridiche, le quali vengono rappresentate dai loro Capi, d' accordo con l' agente del Contenzioso, avvegnachè sono esse stabilite a moderare le diverse branche dell' azienda pubblica, e a questo fine si hanno una rappresentanza giuridica, ma quanto alla riunione degl' introiti e alla esecuzione delle spese, non hanno alcuna missione, dovendosi tutti amministrare dalla Tesoreria generale, la quale compiutamente sostiene la unità amministrativa e civile della persona giuridica dello Stato; e però nell'amministrazione finanziera ha luogo la compensazione legale, quantunque si fosse debitore di un amministrazione, e creditore di un altra diversa.

QUISTIONE XCIX.ª

GLI AGENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE POSSONO CONSENTIRE AD UNA NOVAZIONE SENZA L' ASSENSO SUPERIORE STATUITO DALLE LEGGI ?
NEI CASI DI CONTROVERSIE INTORNO ALLA VALIDITÀ DELLA NOVAZIONE , DEBBONO OVVER NO PROCEDERE LE AUTORITÀ DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO ?

SOMMARIO.

La novazione comprende due convenzioni diverse , l' una di estinguere una obbligazione preesistente , e l' altra di stabilirne una novella. Esame di questo argomento. Gli agenti della pubblica amministrazione , non possono consentire ad una novazione , senza l' assenso superiore prescritto dalla legge. Dimostrazione di questo assunto. Le controversie intorno alla validità delle novazioni , sono di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo.

Sul primo quesito.

La novazione consiste nella sostituzione di una novella obbligazione all' antica , che resta estinta *veteris obligationis in novam translatio et confusio*; per guisa che questo contratto essenzialmente comprende due convenzioni diverse; l'una di estinguere una obbligazione preesistente , e l' altra di stabilirne una novella , le quali costituiscono la condi-

zione l' una dell' altra. Ove non esistesse l'obbligazione antica, ovvero fosse nulla, la nuova non sorge, mancando di causa, e allo stesso modo quante volte la seconda non fosse valida, la prima non resta estinta, operandosi diversamente la estinzione di essa senza causa.

Fermati questi principii di dritto civile agevolmente s' intende, che gli agenti della pubblica amministrazione non possono consentire ad una novazione, senza l' assenso superiore prescritto dalle leggi. Di vero comprendendo la novazione intrinsecamente due convenzioni distinte, non possono esse stabilirsi, senza che non venissero approvate dalle autorità superiori, a norma del diritto. Per gli art. 298 e seguenti della legge dei 12 dicembre 1816 si statuiscono le forme pei contratti comunali, le quali sono tutte essenziali, per guisa che la violazione delle medesime, opera la nullità dell' atto, la quale non può essere coverta da sanatorie posteriori o da prescrizioni legittime. E però i Sindaci e gl' Intendenti, ove si permettessero senza la Sovrana approvazione consentire alla novazione di un credito di Comune, sarebbe essa pienamente nulla, avvegnachè i contratti comunali debbonsi fare colle forme statuite dalla legge. E le stesse norme vengono statuite con le leggi civili con l'art. 1226, dichiarandosi che la novazione non

può avere effetto se non tra persone capaci di contrattare.

Sul secondo quesito.

La legge dei 21 marzo 1817 con l'art. 5.° dispone di pertenere alla competenza dei giudici del contenzioso amministrativo, l' esame e il giudizio delle azioni intorno alla validità e legittimità e interpetrazione degli atti della pubblica amministrazione; e poichè nelle novazioni si comprendono due convenzioni distinte, l' una cioè che sorge, e l' altra che rimane estinta, così le controversie intorno alla validità di esse novazioni sono evidentemente di competenza del potere amministrativo.

QUISTIONE C.ª

IL POSSESSO CHE SI HA DA UN CONTABILE, DI UNA SIGNIFICATORIA ORIGINALE DELLA GRAN CORTE DEI CONTI, CHE LO RISGUARDA, FA OVVER NO PRESUMERE LA REMISSIONE DEL DEBITO O IL PAGAMENTO, A NORMA DELL' ART. 1237 DELLE LEGGI CIVILI?

SOMMARIO.

Le disposizioni delle leggi civili intorno alla volontaria restituzione del titolo al debitore, non sono applicabili al caso, in cui un contabile avesse presso di se la significatoria originale della Gran Corte dei Conti. Esplicamento di tutta questa materia. I modi di estinzione delle obbligazioni, non sono sempre identici fra i privati e la pubblica amministrazione. Dimostrazione di questo assunto.

Le leggi civili con gli art. 1236 e 1237 dispongono, che la volontaria restituzione al proprio debitore del titolo originale del credito sotto firma privata, fa pruova della liberazione; e la tradizione volontaria della prima copia autentica in forma esecutoria della scrittura di obbligo fa presumere la remissione del debito o il pagamento, senza pregiudizio della pruova in contrario. Queste disposizioni del diritto privato nondimeno non sono applicabili al quesito proposto, quando cioè un contabile avesse presso di se la si-

gnificatoria originale della Gran Corte de'Conti. In effetto le decisioni di condanna di questo Collegio hanno corso, sotto una forma legale, rimanendone sempre negli atti di liquidazione le minute corrispondenti, e vengono anche notate in un registro generale, per guisa che le decisioni spedite, non possono assimilarsi ai titoli sotto firma privata, di che si fa motto nell'art. 1236 delle leggi civili; e in vece si hanno piuttosto similitudine alle copie autentiche, di che si discorre nello art. seguente di esse leggi. E però la tenuta della significatoria per parte del contabile, ove volessero applicarsi le norme del diritto privato, soltanto può far presumere la remissione del debito, o il pagamento, senza pregiudizio della pruova in contrario.

Ma ponendo mente ai veri principii della materia, chiaramente si viene in cognizione di non essere applicabili al quesito proposto le disposizioni degli art. 1236 e 1237 delle leggi civili, avvegnachè i modi di estinzione delle obbligazioni non sono sempre identici fra i privati e la pubblica amministrazione, per guisa che spessamente le obbligazioni amministrative si estinguono, non già con l'applicazione delle norme delle leggi civili, ma in vece con quelle delle leggi moderatrici dell'amministrazione. Le riscossioni delle pubbliche entrate si fanno, secondo le forme sta-

tuite dalle leggi amministrative e dagli agenti preposti ad effettuarle, riunendosi poi tutte nella Tesoreria generale; e i privati ordinariamente debbono giustificare i pagamenti fiscali, non già con semplici ricevute, ma invece con quelle, così dette a tallone, le quali formano obbietto delle leggi amministrative. Sicchè il possesso di una significatoria, che si ha da un contabile, non può far presumere la remissione del debito. Inoltre è a porsi mente di essere la remissione gratuita una vera liberalità, e però unicamente puossi fare nell' ordine della pubblica amministrazione dal Capo dello Stato, ovvero da quelle autorità delegate, che si hanno la potestà di farla, e non può presumersi dal semplice fatto materiale del possesso del titolo creditorio.

QUISTIONE CI.ª

NEI GIUDIZII DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO POSSONO DEFERIRSI, OVVERO ACCETTARSI I GIURAMENTI DECISORII, PER PRUOVARE I DIRITTI CHE SI SPERIMENTANO?

SOMMARIO.

I giuramenti decisorii comprendono una transazione. Dimostrazione di questo assunto. Per deferire o accettare i giuramenti decisorii, conviene avere la capacità di disporre dei diritti e delle cose, delle quali si contende in giudizio. Esame di questo argomento. I giuramenti decisorii non possono aver luogo nei giudizii del contenzioso amministrativo. Dimostrazione di questo assunto secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle nostre leggi sulla materia.

I giuramenti decisorii comprendono intrinsecamente una transazione, avvegnachè colui che deferisce il giuramento, rinunzia sotto la condizione di esso ad un diritto, che pretendeva pertenergli; e dall' altra banda chi lo accetta, contrae con la stessa condizione una obbligazione, che egli negava, e di cui mancavano le pruove; e però per deferire o accettare i giuramenti decisorii, conviene avere la capacità di disporre dei diritti e delle cose, delle quali si contende in giudizio. Boemero così si esprime su questo argomento. *Locum habet haec delatio tantum in rebus*

privati arbitrii , et de quibus transigi potest libere , cum revera per huiusmodi definitionem transigatur. L. 31. ff. de iurejur. Leg. fin. Cod. de reb. cred. Adeoque de quibus transigi nequit in iis nec delationi iuramenti locus est (1). Il Voet e l' Ubero , nei loro commentarii alle pandette ritengono le stesse teoriche , le quali veggonsi anche adottate dal Pothier, esprimendosi così questo grande giureconsulto della Francia. *Comme on fait dépendre du serment décisoire la décision de la contestation et du droit des parties , il s'ensuit qu'il n'y a que ceux qui ont la disposition de leurs droits qui puissent déférer ce serment, et auxquels il puisse être déféré.* Posti questi principii si ravvisa manifestamente , che i minori , gl' interdetti , le donne maritate e le persone sommesse alla direzione di un consulente giudiziario , non possono deferire o accettare i giuramenti decisorii , per non avere la libera disposizione dei loro beni.

Ne' giudizi del contenzioso amministrativo si disamina sempre un atto della pubblica amministrazione , che credesi lesivo di un diritto privato , per guisa che in essi giudizii si ha sempre una collisione tra l' interesse pubblico , che è sotto la mano dell' autorità go-

(1) Veggasi Boemero Ius. Eccles. in tit. 10 de iurejur., e anche Voet e Ubero nel commento al titolo de iureju.

vernativa e il diritto individuale; e poichè nel deferirsi o accettarsi i giuramenti decisori si opera una vera transazione, la quale non può farsi senza le forme statuite dalla legge negli affari risguardanti l' amministrazione, così essi giuramenti non possono aver luogo nei giudizii del contenzioso amministrativo. La legge de' 12 dicembre 1816 statuendo con gli art. 298 e seguenti intorno alle forme dei contratti comunali, dichiara di non poter i Comuni transigere per lo acquisto di un diritto o per lo scioglimento di una obbligazione qualunque, senza l' espresso assenso Sovrano dato su di un rapporto del Ministro dell' Interno, e preceduto dal voto decurionale, da un provvedimento di espedienza del Consiglio d'Intendenza e dagli altri solenni della legge; e le stesse disposizioni hanno luogo per le provincie, giusta l' art. 172 della legge memorata, e nell' amministrazione dello Stato. La legge di procedura del contenzioso amministrativo de' 25 marzo 1817 non comprende disposizioni intorno alle forme colle quali debbono deferirsi i giuramenti, avvegnachè secondo la intenzione della nostra legislazione amministrativa, consentaneamente a' principii della scienza, non hanno luogo i giuramenti decisorii o deferiti dal giudice *ex officio* ne' giudizii del contenzioso della pubblica amministrazione.

QUISTIONE CII.

IL DOMICILIO DELLA TESORERIA GENERALE DEBBESI INTENDERE SEMPRE FERMATO UNICAMENTE IN NAPOLI, NEL FINE DI DETERMINARSI IL PERIODO DI TEMPO DI DIECI O VENTI ANNI, NECESSARIO ALLA PRESCRIZIONE, A NORMA DELLO ART. 2171 DELLE LEGGI CIVILI?

SOMMARIO.

Esposizione della natura speciale della persona giuridica della Tesoreria Generale. Esplicamento di questa materia, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo. La Tesoreria Generale ha unicamente in Napoli il suo domicilio, nella persona dell' Agente del Contenzioso. Dimostrazione di questo assunto. Per determinarsi il periodo di tempo di dieci o venti anni, necessario a prescrivere, nello interesse della Tesoreria, debbesi unicamente avere a norma l' unico domicilio della medesima in Napoli. Dimostrazione di questo assunto.

Lo Stato rappresenta il concetto di una persona giuridica unica e indivisibile; e la Tesoreria generale destinata a riunire tutti gl'introiti di esso, e a eseguirne gli esiti parimenti costituisce una sola persona giuridica, la quale nondimeno non sta soltanto nelle quattro officine, che la compongono, ma in vece nella unione delle medesime e del Ministero delle Finanze e dell'Agenzia del Contenzioso. Di vero pei principii generali della

scienza, la persona giuridica debbesi considerare come un subbietto artificiale creato dalla legge, capace ad avere il diritto, il quale non sta soltanto nell' attuazione materiale del medesimo, ma anche nello averne la facoltà dispositiva e la rappresentanza civile. Le officine della Tesoreria hanno ad obbietto di riunire gl' introiti e di liquidare ed eseguire gli esiti dello Stato, ma la disposizione de' fondi di essa si pertiene al Ministro delle Finanze; e l' Agente del contenzioso la rappresenta negli atti civili; e però la Tesoreria generale debbesi considerare come una persona giuridica unica e indivisibile, con una speciale rappresentanza civile.

Per applicazione di questi principii di dritto amministrativo, le leggi di procedura Civile dispongono con l' art. 164 di dover essere citato lo Stato, allorchè trattasi di demanio o di diritti demaniali, nella persona o nel domicilio dello Intendente della provincia, ove risiede il Tribunale, innanzi a cui dovrà portarsi la dimanda in prima istanza; e il Tesoro pubblico nella persona o all'uffizio dello Agente del contenzioso. Sicchè la Tesoreria generale, debbesi intendere di avere unicamente in Napoli il suo domicilio, e però nel fine di determinarsi il periodo di tempo di dieci o venti anni, necessario a prescrivere, giusta l' art. 2171 delle leggi Ci-

vili, debbesi avere come norma l' unico domicilio della medesima.

Nè può dirsi che lo Stato secondo il comma 1.° dell' art. 164 delle leggi di procedura Civile ha diversi domicilii nelle persone degl' Intendenti, allorchè trattasi di demanio o diritti demaniali, avvegnachè nella materia della proprietà, lo Stato debbesi considerare come una privata persona, la quale ha diverse rappresentanze giuridiche nelle persone degl' Intendenti delle provincie. La Tesoreria per l' opposito costituisce una istituzione eminentemente amministrativa, la quale pel suo ordinamento legislativo si ha una sola rappresentanza giuridica nella persona dello Agente del contenzioso.

*

QUISTIONE CIII.

SCORSI I TRENT' ANNI DALLA LIQUIDAZIONE DI UN CREDITO CONTRO LO STATO, E NON DIMANDATO IL CORRISPONDENTE CERTIFICATO, DEBBESI INTENDERE PRESCRITTO IL DEBITO ?

SOMMARIO.

La liquidazione de' debiti dello Stato si pertiene esclusivamente alle autorità amministrative. Dimostrazione di questo assunto. Scorsi i trent' anni dalla Sovrana determinazione intorno al riconoscimento di un debito dello Stato, e non dimandato il corrispondente certificato, non avvi luogo a prescrizione del diritto. Dimostrazione di questo assunto. Le norme delle leggi Civili intorno alla prescrizione, non sono applicabili alla materia dei crediti contro lo Stato. Esame di questo argomento. Nondimeno per le leggi Civili non vanno nè anche soggetti alla prescrizione di trent' anni quelli creditori dello Stato che non facessero dimanda del certificato corrispondente entro il termine anzidetto. Dimostrazione di questo assunto.

La liquidazione de' debiti dello Stato forma obbietto delle leggi amministrative, avvegnachè il credito pubblico risguarda l' interesse dell' alta amministrazione finanziera, la quale tiene alle relazioni, che uniscono il Governo a' governati, e non già gl' individui infra essi; e però la ricognizione, la verifica e il regolamento de' crediti dello Stato sta sotto la mano diretta ed esclusiva del potere ammini-

strativo (1), essendo i giudicati de' tribunali dichiarativi e non costitutivi de' medesimi. Per applicazione di questi principii chiaramente si scorge, che scorsi i trent' anni dalla Sovrana determinazione intorno al riconoscimento di un debito dello Stato, e non dimandato il corrispondente certificato, non avvi luogo a prescrizione del diritto. Di vero i privati non possono essere creditori dello Stato per effetto di semplici titoli di ragion civile, ma in vece richiedesi una liquidazione fatta, secondo le norme delle leggi, dalle autorità della pubblica amministrazione; per guisa che il diritto creditorio viene giustificato da un atto di ragion pubblica, che lo rende imprescrittibile. La prescrizione pei principii del diritto naturale si fonda non già sul semplice fatto del trascorrimento del tempo il quale come cosa fisica, non può operare la perdita del diritto che è eterno, ma in vece sulla volontà presunta del proprietario di averlo abdicato; e poichè le rendite iscritte sul Gran Libro del debito pubblico e anche quelle sulla Tesoreria generale esistono per loro stesse, perchè sottostanno alle cure della pubblica amministrazione, così non può aver luogo la presun-

(1) Veggasi la nostra Opera intitolata Corso di diritto amministrativo. Vol. 2 pag. 394 e seguenti Lezione LXIII.

zione dell' abbandono del diritto creditorio. Ed è anche a porsi mente che il certificato della Tesoreria non tiene allo stabilimento del titolo, ma unicamente costituisce un estratto della iscrizione del debito dello Stato già fatta ne' registri di una officina finanziera.

Nè può dirsi che i crediti de' privati iscritti sulla Tesoreria, fossero dei diritti di ragion privata, e però prescrittibili a norma delle leggi Civili, avvegnachè ogni diritto che si ha anche da un privato su di un obbietto della pubblica amministrazione, diviene di ragion pubblica. In effetto nell' ordinamento de' diritti, conviene distinguere il diritto considerato in astratto, ossia come un attributo della ragione umana, dalla materia di esso, ossia dall' obbietto sul quale si esercita; e quante volte esso obbietto fosse di ragion pubblica, il diritto del privato, ossia l' attributo della sua ragione necessariamente diviene pubblico, perchè si versa su di una cosa, che non può restare assunta in un dritto individuale e unificarsi con esso; ma in vece le facoltà morali degli uomini, ossieno i loro diritti vengono a immedesimarsi coll'obbietto sul quale si esercitano, il quale sottostando alle cure dell' amministrazione, rende di ragion pubblica i diritti creditorii de' privati; e però le norme delle leggi Civili intorno alla prescrizione non sono applicabili alla materia de' crediti contro lo Stato.

Dimostrato che pei principii della scienza del diritto amministrativo ritenuti nelle nostre leggi, la mancanza della dimanda del certificato di un credito contro lo Stato per trent' anni, non genera la prescrizione del diritto; riesce agevol cosa dimostrare lo stesso assunto, tenendo dietro alle sole norme delle leggi Civili. Di vero per gli art. 2146 e 2147 di esse leggi si dispone, di non potersi prescrivere contro del proprio titolo, nel senso che nissuno può cambiare a se medesimo la causa e il principio del suo possesso; quantunque avesse luogo la prescrizione, per liberarsi da un obbligo contratto. Sicchè il titolo regola la causa e il principio del possesso, e sino a che il possessore non pruovi una inversione legale; sia pel fatto di un terzo, che per una formale opposizione, il titolo qualifica il possesso. *Ad primordium tituli posterior semper formatur eventus.* Che anzi anche quando il vero proprietario avesse fatto degli atti, i quali sembrassero riconoscere la proprietà del possessore, non sono essi bastevoli a cambiare il possesso primitivo, come bene e sapientemente diceva Molineo. *Simplex recognitio non disponit nec immutat statum rei.*

Posti questi principii si ravvisa, che dopo la liquidazione di un credito contro lo Stato, resta esso debitore del privato, per effetto del

titolo stabilito dall' autorità amministrativa, e però non può aver luogo la prescrizione contro del medesimo, non potendosi cambiare la causa e il principio del possesso. Nè può dirsi che giusta l' art. 2147 delle leggi Civili puossi prescrivere contro il proprio titolo, per liberarsi da un obbligo contratto, avvegnachè questa disposizione ha luogo nel solo caso, in cui la prescrizione non cambia la sostanza e la qualità del titolo, ma in vece soltanto modifica la parte accidentale del medesimo, non potendo l' essenza del titolo immutarsi col possesso. E poichè il titolo di un credito contro lo Stato, sta nella liquidazione del medesimo, così l' amministrazione non può allegare la prescrizione, per liberarsi dal pagamento del debito, per mancanza della dimanda del certificato fra i trent' anni dalla liquidazione, non opponendosi una liberazione presunta equivalente al pagamento, ma in vece si viene a negare l' obbligazione originariamente stabilita, con impugnarsi la sostanza e la qualità del titolo.

QUISTIONE CIV.

DATO IN AFFITTO UN BASTIMENTO ALL' AMMINISTRAZIONE DE' DAZI INDIRETTI, PEL SERVIZIO PUBBLICO DI ESSA, PUÒ DURANTE L' AFFITTO SEQUESTRARSI IL LEGNO DA' CREDITORI DEL PROPRIETARIO DEL MEDESIMO?

SOMMARIO.

Un legno dato in affitto per uso di una pubblica amministrazione, può essere sequestrato dai creditori del proprietario del medesimo. Nondimeno ove il legno fosse destinato ad un uso pubblico, non può essere sequestrato, durante la destinazione del medesimo. Dimostrazione di questo assunto.

Le leggi Civili consentaneamente a' principii della giustizia universale dispongono con gli art. 1962 e 1963, che chiunque si è obbligato personalmente, è tenuto ad adempire alle sue obbligazioni su tutti i suoi beni mobili ed immobili, presenti e futuri, essendo i beni del debitore la comune garentia dei suoi creditori. Le locazioni de' beni mobili ed immobili, non impediscono a' creditori dei proprietarii di essi di far sperimento delle loro ragioni e rivendicarli, nel fine di essere soddisfatti de' loro crediti, e però un legno dato in affitto per uso di una pubblica amministrazione può essere sequestrato dai creditori del proprietario del medesimo.

Nondimeno è a porsi mente che nel quesito proposto il legno trovasi locato pel servizio pubblico dell' Amministrazione de' dazi indiretti, e però durante l' attualità dell'uso pubblico del legno, non può procedersi a sequestro, disordinandosi diversamente il corso e l' andamento della pubblica amministrazione, per guisa che i creditori si hanno la facoltà di sequestrare il bastimento locato solamente quando non trovasi in atto di un servizio amministrativo. Per l' art. 4 della legge de' 21 marzo 1817 si considerano come obbietti della pubblica amministrazione le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno e le istituzioni e le forme dirette a conservare la integrità e la destinazione di esse; e come tali si ritengono le contribuzioni pubbliche, per guisa che l' uso di un legno pel servizio della finanza dello Stato, durante l' attualità di esso forma una cosa fuori il demanio della proprietà privata, e incapace ad essere sequestrata.

QUISTIONE CV.

LA FIDEIUSSIONE AMMINISTRATIVA RENDE OVVER NO IL FIDEIUSSORE SOLIDALMENTE OBBLIGATO COL DEBITOR PRINCIPALE ?

SOMMARIO.

Per le leggi Civili la solidalità ha luogo ipso iure *in alcuni casi, e propriamente quando più persone sono chiamate allo adempimento di una stessa obbligazione. Esame di questo argomento. La solidalità ha luogo per se stessa nella fideiussione ad una obbligazione contratta verso la pubblica Amministrazione. Nell' ordine della pubblica Amministrazione, la materia de' contratti è sempre unica e individua, e però il fideiussore diviene solidalmente obbligato col debitore principale. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza del diritto amministrativo. Per le leggi amministrative del nostro Regno, consentaneamente alle leggi Romane, e alle leggi Civili in vigore, vengono ritenuti gli stessi principii. Esame di questo assunto.*

Per i principii generali del diritto ritenuti in tutte le legislazioni la solidalità non si presume, e debb' essere sempre espressamente stipulata, avvegnachè non può un individuo rimanere obbligato per un altro, senza il suo consenso. Le nostre leggi Civili con l' art. 1155 statuiscono. « La solidalità non si pre-
» sume, ma debb' essere stipulata. Questa re-
» gola non cessa, fuorchè ne' casi ne' quali
» la solidalità ha luogo *ipso iure* per dispo-
» sizione della legge ». La solidalità ha luo-

go *ipso iure*, a norma delle leggi memorate in taluni casi, e propriamente quando più persone sono chiamate allo adempimento di una stessa obbligazione, come viene prescritto negli art. 317 e 318 di esse leggi, che fanno divenire il secondo marito solidalmente responsabile con la moglie dell'amministrazione della tutela. Come parimenti negli art. 988, 1406, 1759 e 1874 pei casi degli esecutori testamentarii, per la mancanza d'inventario, quando avvenga lo scioglimento della comunione a causa della morte del coniuge, per le obbligazioni dei comodatarii verso il comodante, e le altre de' mandanti verso il mandatario.

La società presenta il concetto di una persona unica ed indivisibile, e però il diritto di essa è distinto ed indipendente da' diritti delle persone individuali, e le obbligazioni che si hanno verso la società sono indivisibili, nel senso di doversi ritenere la materia delle medesime, come unica ed individua, di maniera che la solidalità ha luogo per se stessa nella fideiussione ad una obbligazione contratta verso la pubblica amministrazione. I contratti dello Stato e de' Comuni spessamente risguardano gli appalti delle pubbliche contribuzioni, nel fine di renderne più agevole la riscossione, mediante il privato interesse, e sicurare una rendita pubblica annuale certa

e determinata, la quale ritraendosi direttamente da' contribuenti, sarebbe sempre incerta e variabile. Sicchè questi contratti, quantunque fossero meri patti obbligatorii fra i contraenti, pure si hanno rimpetto alla società, ossia alle persone de' contribuenti, l' autorità della legge e di un regolamento di pubblica amministrazione, per guisa che la fideiussione data ad un appaltatore di pubblico balzello, venendo informata da una materia meramente amministrativa, che per sua essenza è unica e individua, comprende intrinsecamente una obbligazione solidale (1).

Inoltre i contratti amministrativi sovente si propongono di provvedere ad un servizio dello Stato, come nelle materie dell'amministrazione militare e di altre dello stesso genere, ovveramente all' uso generale della società, come nella costruzione delle opere pubbliche e delle dipendenze del pubblico demanio; e in questi casi essendo unico il fine della obbligazione fermata, non può essa scindersi nelle persone che l' hanno contratta, e considerarla come principale nell' appaltatore e sussidiaria nel fideiussore. E anche quando si

(1) Sulla materia della natura de' contratti di appalto dei pubblici balzelli, veggasi la Quistione XXV^a pag. 195 e seguenti. Le teoriche per noi ampiamente esplicate su questo argomento, renderanno più facile la intelligenza di quelle protessate nello esame della presente Quistione.

trattasse dello affitto di un fondo patrimoniale dello Stato o di un Comune, che non tiene direttamente alle relazioni pubbliche della società, pure trattandosi di un cespite produttivo di rendita pubblica destinata a provvedere a'bisogni della civile associazione, sempre unica ed individua è da reputarsi la materia della contrattazione.

I principii da noi sposti nello esame di questa Quistione, vengono anche ritenuti nella legge sul contenzioso amministrativo de' 21 marzo 1817. Per l' art. 4 di questa legge si dispone così. « Oggetti dell' amministrazione » pubblica sono : 1. le cose che non vengo» no possedute a titolo di proprietà privata da alcuno : 2. le istituzioni e le forme di» rette a conservare l'integrità e la destina» zione di esse : tali sono. Le strade, le ac» que e tutte le altre proprietà che apparten» gono al demanio pubblico. I beni dello Sta» to, dei Comuni e degli Stabilimenti pub» blici, e per un' assimilazione anche i beni » della Nostra Real Casa, i nostri siti Reali » e i beni riservati alla nostra disposizione. » Le opere e i lavori pubblici : Le contribu» zioni pubbliche : tutti gli oggetti dell'am» ministrazione militare, a' termini dello art. » 13 ; le leggi sulla navigazione, relativa» mente alla legittimità delle prede maritti» me : la contabilità dello Stato, de' Comu-

» ni e degli Stabilimenti pubblici : l' esame
» e il giudizio delle quistioni risguardanti il
» godimento e l' esercizio de' diritti civici nei
» Comuni ec. ec. ec. (1). Sicchè per effetto di queste disposizioni chiaramente si osserva che i contratti dello Stato, delle provincie de' Comuni e de' pubblici Stabilimenti sono oggetti della pubblica amministrazione, perchè comprendono le istituzioni e le forme dirette a conservare la integrità e la destinazione delle cose pubbliche, le quali vengono ampiamente esplicate nel memorato art. 4 della legge del 1817, e però la materia dei contratti amministrativi è intrinsecamente unica ed individua, e non possono distinguersi per conseguente le obbligazioni degli appaltatori e de' fideiussori, essendo sempre solidali fra esse. Questi principii veggonsi ritenuti in molti Reali Rescritti, e precipuamente in uno dell' anno 1842, il quale espressamente dispone di doversi ne' contratti della pubblica amministrazione stabilire le obbligazioni de' fideiussori, come solidali a quelle de' principali appaltatori ; e quante volte non si fosse stipulata questa solidalità, si dichiara nel Rescritto memorato, di dover essa aver luogo per la sola autorità della legge.

---

(1) Veggansi gli art. 4 e 5 della legge dei 21 marzo 1817.

Nelle leggi Romane, ove fossero stati più tutori chiamati all' amministrazione di una tutela, tutti rispondevano solidalmente della medesima, quantunque sempre un solo di essi ne sosteneva le funzioni, il quale doveva prestare cauzione agli altri contutori *rem pupillo salvam fore*, di maniera che l' unità della materia della obbligazione, rendeva tutti solidalmente risponsabili della tutela, comechè un solo l' avesse di fatto amministrata. E le nostre leggi Civili negli art. **1914** e **1915** stabiliscono le seguenti disposizioni. « Il fi-
» deiussore giudiziario non può domandare la
» escussione del debitore principale. Colui che
» si è renduto garante soltanto del fideiussore
» giudiziario, non può domandare la escus-
» sione del debitore principale e del fideius-
» sore. Sicchè la fideiussione giudiziaria virtualmente comprende una obbligazione solidale, al pari della fideiussione amministrativa, la quale rende il fideiussore obbligato in solido col debitore principale.

QUISTIONE CVI.

MUTANDOSI NEL CORSO DI UN GIUDIZIO CIVILE, OVVERO DI CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO LA QUALITÀ DELLA COSA, CHE NE COSTITUIVA IL SUBBIETTO, OSSIA DIVENENDO PRIVATA LA COSA PUBBLICA E VICEVERSA, DIVENGONO OVVER NO COMPETENTI LE AUTORITÀ GIUDIZIARIE, O DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, SECONDO LA DIVERSITÀ DE' CASI?

SOMMARIO

Indicazione de' diversi periodi del procedimento giudirico. Le cose esteriori, le quali sono l' obbietto di una proprietà pubblica o privata, alcune possono pertenere allo Stato, a' Comuni e a' particolari, ed altre non sono suscettive di privata appropriazione, e costituiscono una dipendenza del demanio pubblico dello Stato, delle provincie o de' Comuni. Esame di questo argomento. Mutandosi nel corso di un giudizio civile o di contenzioso amministrativo, la qualità della cosa, che ne costituiva il subbietto, ossia divenendo privata la cosa pubblica e viceversa, divengono competenti le autorità giudiziarie o del contenzioso amministrativo, secondo la diversità de' casi. Dimostrazione di questo assunto.

I giudicati in generale stanno nella dichiarazione della spettanza di un diritto fra le parti contendenti, e il procedimento giuridico, per impetrare il pronunziato del magistrato comprende più periodi, ossia la dimanda dell' attore, l' istruzione di essa, la sentenza del giudice, i gravami diversi, che pos-

sono sperimentarsi, e l'esecuzione della sentenza medesima. Il diritto considerato in se stesso è sempre immutabile, sia che competa all'individuo, ovveramente alla società civile, avvegnachè stando esso nella facoltà di fare il bene morale, costituisce un attributo dell'anima umana, che di sua natura è incapace di mutamento. Ma conviene osservare, che spessamente l'individuo e la società civile, pongono in atto il loro diritto sulle cose materiali esistenti fuori di noi, nel fine di provvedere a' diversi bisogni della vita privata e comune, di maniera che il diritto di proprietà che ne sorge, comprende intrinsecamente due elementi, l'uno cioè della facoltà di fare il bene morale, che è essenziale al nostro essere, e l'altro della materia esistente nell'ordine obbiettivo, la quale si assume nella nostra facoltà, e si genera il diritto dominicale.

Le cose esteriori alcune sono capaci di privata proprietà, e però possono indistintamente pertenere a tutti gl'individui, e anche allo Stato, a' Comuni e ad ogni altra corporazione; ed altre non sono suscettive di particolare appropriazione, e costituiscono una dipendenza del demanio pubblico dello Stato, delle provincie o de' Comuni; ed assai acconciamente nell' art. 463 delle leggi civili si dispone così. « Tutte le strade che sono a

» carico dello Stato; i fiumi e le riviere na-
» vigabili o adatte ai trasporti ; le rive , i
» siti occupati e quindi abbandonati dal mare;
» i porti, i seni, le spiagge; e generalmen-
» te tutte le parti del territorio del Regno
» non suscettive di privata proprietà , sono
» considerate come pertinenze del demanio
» pubblico.

Per i principii della scienza del diritto amministrativo, ritenuti nella legge de' 21 marzo 1817, le controversie risguardanti le dipendenze del demanio pubblico, non escluse quelle di proprietà e di servitù, sono di competenza de' Collegii del contenzioso amministrativo; e per l' opposito le quistioni su i fondi patrimoniali dello Stato e de' Comuni, vanno sommesse allo esame de' giudici civili. Sicchè all' epoca della istituzione di un giudizio, intorno alla spettanza della proprietà di un adunanza di acque fra lo Stato e un privato, sono competenti le autorità giudiziarie; ma ove nel corso della istruzione del procedimento giuridico, l' adunanza di acque divenisse un fiume, in questo caso non potrebbero i giudici civili pronunziare le loro sentenze, dovendo in vece giudicare i Collegii del contenzioso amministrativo. Nè può dirsi di essere unico il procedimento giuridico in generale, e di fermarsi la competenza dei magistrati, per la dimanda dell' attore ; av-

vegnachè la incompetenza per ragion di materia si può allegare dai contendenti in qualunque stato della causa ; e anche di uffizio dal Collegio giudicante. E poi è a porsi mente , che in questo caso il cambiamento della natura della cosa , cangia eziandio il diritto delle parti , avvegnachè le pertinenze del demanio pubblico , sono incapaci di privato dominio, e però debbono necessariamente essere regolate dalle leggi amministrative , le quali sono eseguite dalle autorità e da' Collegii del contenzioso amministrativo , e però ove nel corso di un giudizio civile divenisse di ragion pubblica la cosa , che formava il subbietto di esso , divengono competenti i giudici amministrativi.

QUISTIONE CVII.ª

CESSANDO L' USO PUBBLICO DI UNA STRADA, OVVERO CAMBIANDOSI L' ALVEO DI UN FIUME NAVIGABILE O ATTO A' TRASPORTI, VENGONO AD ESTINGUERSI LE SERVITU' LEGALI, CHE LA STRADA E IL FIUME AVEANO A PESO DEI FONDI PRIVATI CIRCOSTANTI ?

SOMMARIO.

Le servitù stabilite dalla legge a peso de' fondi privati, verso le dipendenze del demanio pubblico, hanno ad obbietto il migliore uso delle medesime, e però venendo esso a cessare si estinguono le servitù. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della filosofia del diritto amministrativo. Esame dello stesso argomento, tenendo dietro alle regole concernenti le servitù prediali.

Le leggi civili statuiscono, che le servitù prediali derivano dalla situazione naturale dei luoghi, o dalle obbligazioni imposte dalla legge, o dalle convenzioni fra i proprietarii. Le servitù stabilite dalla legge hanno per obbietto la utilità pubblica, o comunale o dei privati; e le prime risguardano i marciapiedi lungo i fiumi navigabili o atti a' trasporti; la costruzione o riparazione delle strade; o altre opere pubbliche o comunali (1). Le dipendenze del demanio pubblico, fra le quali si com-

(1) Veggansi gli art. 561, 571 e 572 delle leggi civili.

prendono le strade e i fiumi sono nella proprietà dello Stato, sotto la tutela della pubblica amministrazione, e destinate all'uso generale della società; e le servitù stabilite dalla legge verso le cose pubbliche, non tengono alla ragion di proprietà, ma invece dell'uso pubblico delle medesime, e però venendo esso a cessare, si estingue la servitù. Di vero la natura delle cose, sta nel principio intrinseco delle loro azioni, e viene determinata dal fine a cui tendono, di maniera che la natura delle dipendenze del demanio pubblico si conosce dall'uso pubblico delle medesime, che è il fine a cui vengono destinate, il quale si sostiene dalla ragion di proprietà, pertinente allo Stato, alla provincia o al Comune. Sicchè la proprietà pubblica non si compie, come la privata nel diritto dominicale, ma in vece nell'uso universale a cui è destinata.

La servitù prediale s'impone sopra un fondo per l'uso e l'utilità di un fondo pertinente ad altro proprietario, e sta sempre in una relazione tra due fondi, l'uno dominante e l'altro serviente (1), per modo che la pienezza della proprietà di quest'ultimo, viene smembrata a pro dell'altro. Posti questi principii si osserva, che la natura e la ragion

(1) Veggasi l'art. 559 delle leggi civili.

delle servitù prediali in generale si determinano dalla qualità e destinazione del fondo dominante, avvegnachè esse si stabiliscono per l' uso e l' utilità di questo, giusta l' art. 559 delle leggi civili. Sicchè le servitù imposte dalla legge verso le dipendenze del demanio pubblico, hanno ad obbietto di sicurare l' uso pubblico delle medesime, e però venendo esso a cessare, si estinguono per conseguente le servitù imposte. Nè può dirsi che le servitù a pro dei fondi privati sulle cose pubbliche, durano anche quando cessasse l' uso pubblico delle medesime, perocchè queste servitù essendo imposte a pro dei fondi privati, traggono la loro origine dalla ragion di proprietà, e vengono informate da questo solo fine, e però durano anche dopo la estinzione dell' uso generale del fondo pubblico, rimanendo la relazione tra esso e la cosa privata.

QUISTIONE CVIII.ª

L' ALVEO CHE CONDUCE LE ACQUE PIOVANE DELLE STRADE DI UN COMUNE, PER DIRIGERLE ALLA IRRIGAZIONE DELLE CAMPAGNE, SULLE QUALI IL COMUNE ESIGE LA FIDA, DEBBESI RITENERE DI PROPRIETÀ PUBBLICA, OVVERO PATRIMONIALE DEL COMUNE?

SOMMARIO.

Le acque che sorgono nel proprio fondo, e le piovane che cadono nelle particolari proprietà sono di ragion privata. Dimostrazione di questo assunto. La natura dell' alveo, dove si riuniscono le acque, debbesi conoscere dalla qualità delle medesime. Esame di questo argomento. Il diritto di fida si pone in atto sulle cose patrimoniali, e non già sulle pubbliche, e però dimostra nella specie di essere l' alveo di ragion privata. Esplicamento di tutta questa materia.

Le leggi civili nel discorrere delle servitù che derivano dalla situazione de' luoghi, statuiscono con gli art. 563 e 565 le seguenti disposizioni. « Quegli che ha una sorgente » nel suo fondo può usarne ad arbitrio; sal» vo il diritto che potesse avere acquistato il » proprietario del fondo inferiore per qualun» que titolo, o in forza di prescrizione. Il » proprietario della sorgente non può deviar» ne il corso, quando la medesima sommi» nistri agli abitanti di un Comune, villag-

» gio o borgo , l' acqua che è loro necessa-
» ria : ma se gli abitanti non ne hanno ac-
» quistato o prescritto l' uso , il proprietario
» può pretendere una indennità da determi-
» narsi per mezzo di periti ». Sicchè per effetto di queste norme legislative si osserva di essere di ragion privata l' acqua che sorge nel proprio fondo , e allo stesso modo debbesi considerare l' acqua piovana, ossia quella che cade nelle particolari proprietà, la quale è un elemento che naturalmente si unisce alla nostra cosa. Nè possono allegarsi sul proposito le teoriche del diritto Romano ritenute anche nelle leggi vigenti , intorno all' acqua fluente , *aqua profluens*, la quale si reputava comune, ossia non era nel dominio di alcuno , e l' uso si tribuiva a tutto il genere umano , avvegnachè l' acqua fluente diviene di ragion comune , allorchè esce da' nostri fondi , non potendosi avere un dominio privato o pubblico speciale sulle acque , senza un alveo o ricettacolo, che le comprenda, e per l' opposito quando esse sono nel nostro fondo , sia che sorgano , o che vi cadano per pioggia , allora per le antiche e novelle leggi sono di privata proprietà.

L' alveo di un fiume o di altra adunanza di acque si potrebbe definire col Calvino così. *Est vallis , sive fossa , seu conceptaculum , et locus , per quem fluvius labitur, dum in-*

tra ripas notas currit (1); e ponendo mente all' essenza delle cose, la natura dell' alveo debbesi conoscere da quella delle acque che comprende, giusta anche la dottrina del diritto Romano: *impossibile est ut alveus fluminis publici non sit publicus*. Sicchè essendo nella specie di privata proprietà le acque piovane, che cadono nell' abitato del Comune, l' alveo destinato a recarle alle vicine campagne, costituisce indubitatamente una sua proprietà patrimoniale.

Il diritto di fidare sopra una cosa, intrinsecamente contiene il dominio di essa, e però la riscossione della fida, che il Comune fa nella specie propostaci a disaminare, rende chiaro il concetto della proprietà patrimoniale dell' acqua, e dell' alveo, che le comprende. Il dotto Capiblanco così si esprime sulla materia. *Fida arguit dominium*, *et dicitur esse de demanio Baronum*; e Giovan Vincenzo D' Anna aggiunge: *fida est de pertinentiis feudi*; e il De Ponte anche con maggior chiarezza afferma: *qui habet jus fidae*, *ergo dominus*; e nell' art. 188 della legge de' 12 dicembre 1816 si dice di competere a' Comuni sulle terre demaniali il diritto di fida. Adunque il diritto di fidare sulle acque, suppone la proprietà patrimoniale di esse, giacchè

(1) Calvinus lexic. jurid. in verb. alveus.

l' uso delle acque pubbliche viene conceduto a titolo di servitù a' proprietarii de' fondi circostanti a' fiumi, a norma dell' art. 566 e seguenti delle leggi civili. Nè può dirsi che per l' art. 567 di esse, debbonsi sempre osservare i regolamenti particolari e locali sul corso ed uso delle acque, avvegnachè giusta l' art. 278 della legge de' 12 dicembre 1816 i regolamenti di polizia rurale si propongono la ripartizione e l' uso delle acque pubbliche, ossia un obbietto di utilità generale, e risguardano sempre le acque de' fiumi e delle riviere non navigabili nè atte a' trasporti.

QUISTIONE CIX.ª

NELLA MATERIA DE' COMPENSAMENTI A DARSI AI PRIVATI PROPRIETARII, PER ESPROPRIAZIONI A CAUSA DI PUBBLICA UTILITÀ, DEBBESI TENER RAGIONE DE' DIRITTI DI SERVITU' DEL FONDO ESPROPRIATO A PESO DI ALTRI FONDI, I QUALI NE ACCRESCANO IL VALORE, QUALORA NON SI FOSSERO ESSI GIURIDICAMENTE DIMANDATI, ALL' EPOCA DELLA ESPROPRIAZIONE, OVVERO VENISSERO NEGATI DAL POSSESSORE DEL FONDO SERVIENTE?

SOMMARIO.

La occupazione de' fondi privati per pubblici lavori sta nella sola materialità di essi, restando salva al proprietario l'azione, per esserne compensato del prezzo. Dimostrazione di questo assunto. Il compensamento del valore de' fondi occupati per pubblica utilità, debbesi stabilire sulla base dello stato delle cose esistente all' epoca della espropriazione. Esame di questo argomento. I diritti di servitù del fondo espropriato, ove venissero giuridicamente dichiarati, presente nel giudizio l'amministrazione, debbono essere compensati, ove accrescessero il valore del fondo.

I privati sono obbligati a cedere le loro proprietà, per causa di pubblica utilità, mediante una giusta e preventiva indennità; e come acconciamente dicesi nello art. 470 delle leggi civili, nessuno può essere costretto a cedere una sua proprietà, se non per cau-

sa di utilità pubblica, e mediante una giusta e preventiva indennità. Sicchè la occupazione dei fondi privati per pubblici lavori sta nella sola materialità di essi, rimanendo salva al proprietario l'azione, per esserne compensato del prezzo. E in vero il diritto considerato in se stesso è immutabile e necessario, e non può mai essere violato per pubblica utilità, chè il diritto della società non può contradire a quello dell'individuo, non potendosi nè anche concepire una collisione fra più diritti; e però la facoltà della società civile di espropriare un fondo privato, per provvedere a lavori pubblici si limita soltanto alla occupazione materiale di esso, e non già a privarne il proprietario del valore, che rappresenta.

Per applicazione di questi principii si osserva, che nel darsi il compensamento del valore di un fondo occupato per pubblica utilità, debbesi esso stabilire sulla base dello stato delle cose esistente all'epoca della espropriazione, avvegnachè l'amministrazione s'impossessa soltanto della materialità dell'immobile, e non già del valore che comprende, il quale resta sempre illeso ed inviolabile nel privato. Ma i diritti di servitù del fondo espropriato a peso di altri fondi, ove venissero giuridicamente dichiarati sussistenti, presente nel giudizio la pubblica amministrazione, an-

che debbono essere compensati, qualora accrescessero il valore del fondo già occupato, il quale per la ragione intrinseca e necessaria delle cose non può patire mai diminuzione, pel fatto già compiuto della espropriazione per pubblica utilità.

QUISTIONE CX.ª

IL DEBITO PER CONTRIBUTO FONDIARIO, PUOSSI COMPENSARE CON UN CREDITO CHE SI HA CONTRO LO STATO?

SOMMARIO.

Le contribuzioni sono obbietto della pubblica amministrazione. Esplicamento di tutta questa materia. Le pubbliche contribuzioni non vanno soggette a sequestro per parte de' creditori dello Stato. Esame di questo argomento. Il debito per contributo fondiario, non può compensarsi con un credito, che si ha contro lo Stato. Dimostrazione di questo assunto.

Le contribuzioni pubbliche sono necessarie al Governo per provvedere a' diversi bisogni dello Stato, e non costituiscono una proprietà patrimoniale di esso, riscuotendosi in vece a titolo di Sovranità, e però sono un obbietto della pubblica amministrazione, e talmente intrinseche ed inerenti alla persona giuridica della società civile, che non possono in alcun modo pertenere a private persone (1). La legge de' 21 marzo 1817 con l' art. 31 dispone di non poter mai i creditori dello Stato eseguire i giudicati sulle Casse delle percezioni pubbliche, tranne il caso in cui si trattasse d' indebito esatto per causa di con-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 2 Lezione XLI. pag. 123 e seguenti.

tribuzioni pubbliche ; e son queste le parole di detto articolo. « I creditori dello Stato e
» delle amministrazioni pubbliche non potran-
» no reclamare l'esecuzione dei giudicati sul-
» la Cassa delle percezioni pubbliche , e su
» quella de' rami de' loro debitori , che nel
» solo caso in cui il giudicato porti condan-
» na a restituzione d'indebito esatto per cau-
» sa di contribuzioni pubbliche ; ed in con-
» formità di ciò che è prescritto nello art. 29,
» purchè l' esazione indebita sia seguita tra
» il corso dell'anno , e l' esecuzione del giu-
» dicato si sia domandata tra un mese , a
» contare dal giorno in cui il medesimo è di-
» venuto esecutorio.

Per questa disposizione legislativa manifestamente si scorge di non andare soggetto a sequestro le pubbliche contribuzioni, per parte de' creditori dello Stato nella esecuzione dei giudicati ottenuti , a cagione della essenziale differenza che intercede tra la causa di un credito privato e quella della riscossione di un pubblico balzello ; e allo stesso modo debbesi intendere di non potersi compensare un debito di contributo fondiario con un credito che si ha contro lo Stato. In effetto per l'art. 1243 delle leggi civili si statuisce, che quando due persone sono debitrici l' una verso l' altra , ha luogo fra esse una compensazione , che estingue i due debiti, la quale si fa *ipso*

jure per solo ministero della legge, e anche senza saputa dei debitori; e però traendo origine il debito di tributo fondiario dalle relazioni pubbliche, che uniscono l' individuo allo Stato, che sono di loro natura indivisibili, non può questo debito formar materia di compensazione con un credito di ragion privata, il quale informandosi sul diritto individuale, si ha una natura diversa, e non può far le veci di pagamento di una contribuzione pubblica. Nè può dirsi che giusta l' art. 31 della legge del 21 marzo 1817, puossi eseguire un giudicato sulle Casse pubbliche, quando esso condanna alla restituzione di un indebito esatto per causa di tributo, avvegnachè in questo caso avvi identità di causa tra il debito dello Stato, e il titolo del giudicato, che debbesi eseguire, e però il debito di contributo fondiario, non puossi compensare con un credito che si ha contro lo Stato.

QUISTIONE CXI.ª

IMPONENDOSI O ACCRESCENDOSI UN DAZIO DI CONSUMO SU I GENERI NECESSARII ALLA FORNITURA DI UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, DOPO FERMATO IL CONTRATTO DI APPALTO, IL FORNITORE IL QUALE DEBBE SOMMINISTRARE LA MATERIA E IL LAVORO, PUÒ PRETENDERE UN ESCOMPUTO ?

SOMMARIO.

Il contratto pel quale si commette ad un artefice di fare un lavoro, dandogli la materia, è una locazione di opera; ma ove la materia fosse anche posta dall' artefice o dall' appaltatore, allora il contratto debbesi considerare come una compravendita. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della filosofia del diritto, e le norme delle leggi Romane, e del Codice civile della Francia e delle leggi civili del nostro Regno. Un appaltatore della pubblica amministrazione, non può pretendere escomputo nel caso, che egli oltre alla industria, debbe anche dare la materia, per la imposizione o accrescimento di un dazio di consumo su i generi necessarii alla fornitura, dopo fermato il contratto. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza della Economia pubblica, e del diritto amministrativo e civile.

Le leggi civili del nostro Regno consentaneamente al Codice civile della Francia statuiscono con l' art. 1557, che l' appalto, cottimo o prezzo fatto per l' impresa di un' opera a prezzo determinato, è una specie di locazione, quando colui pel quale si fa l' ope-

ra, somministra la materia; e nell' art. 1633 si dichiara, che commettendosi ad alcuno di fare un lavoro, si può pattuire che somministri soltanto la sua opera, o la sua industria, ovvero che somministri pure la materia. Per bene intendere queste disposizioni legislative, conviene intrattenerci alquanto nella discussione della indole vera del contratto di locazione di opera o d' industria, per fermarne il concetto, secondo la disformità delle condizioni, che lo stabiliscono. Non può porsi in dubbio di doversi ritenere come una vera locazione di opera il contratto, pel quale si commette ad un artefice di fare un lavoro, dandogli la materia; e sì l' antica, che la moderna scuola de' giureconsulti, sono concordi nell' affermare di essere locazione la specie di esso contratto. Ma quando la materia della industria è posta anche dall' appaltatore o dall' artefice, il contratto debbesi considerare come una compravendita, e non già una semplice locazione di opera. I giureconsulti Romani furono di discordi opinioni su questo grave argomento, e il giureconsulto Cassio Capo della scuola Cassiana, sostenne, come si osserva nella leg. 2 §. 1 ff. loc. cond., di esservi nella specie data simultaneamente vendita della materia e locazione di opera, ossia due contratti in uno, dipendenti da una ragione unica e fondamentale. Ma Cajo, Sa-

*

bino , Pomponio e Giavoleno , e anche Giustiniano non tennero alla opinione di Cassio, rigettando il concetto della unione de' due contratti , con affermare l' unità della convenzione *Unum esse negotium* , la quale si ha la natura di una vera compravendita, e non già di una semplice locazione di opera (1).

Questa sentenza è pienamente conforme ai principii generali della scienza e alla essenza stessa delle cose , avvegnachè gli atti umani non possono costare di qualità diverse, e però uno stesso contratto, non può essere simultaneamente compravendita e locazione di opera. Di vero ogni ente debbesi avere una metafisica unità, la quale sorge dalla unione degli elementi disformi che lo compongono, ed armonizzati in guisa che gli uni sottostanno agli altri, non potendo aversi altramente l'unità dell' essere , dalla varietà delle parti contrarie di esso ; e però un solo contratto avente simultaneamente le qualità di compravendita e di locazione di opere non puossi concepire , essendo sempre unica ed individua l' essenza e natura del medesimo ; e poichè i nomi ci fanno conoscere la vera indole delle cose , giusta la dottrina di Platone: *Per nomina cognoscimus rerum naturam*, la deno-

(1) Veggasi la leg. 20 e 65 ff. de cont. empt. Cajo Inst. lib. 3 cap. 147 , Giustiniano Inst. de loc. cond. §. 4.

minazione del contratto debbesi trarre dal dovere di consegnare la materia, e di renderne l' altro contraente proprietario, che è l'elemento preponderante della convenzione, il quale assume in se e domina all' altro della locazione dell' opera. Il contratto pel quale si commette ad un artefice o ad un appaltatore di fare un opera, somministrando egli la materia è indubitatamente una compravendita, e non già una locazione di opera, come saggiamente insegnavano i giureconsulti di Roma, avvegnachè nessuna differenza intercede fra questo caso, e quello in cui si compra direttamente da nn artefice un oggetto già lavorato, non alterandosi l' indole della cosa dal fatto di non essere ancora il lavoro eseguito nell' un caso, e di trovarsi già compiuto nell' altro, come egregiamente osserva anche il Vinnio nel commento alle Istituzioni di Giustiniano (1).

Le nostre leggi civili consentaneamente al Codice civile della Francia ritengono i principii del diritto Romano e della scienza sulla materia, avvegnachè per l' art. 1557 di esse si dichiara locazione di opera l'appalto, quan-

(1) Veggasi Vinnio Inst. lib. 3 tit. 25. Nondimeno in alcuni casi, quantunque l' appaltatore somministrasse anche la materia, il contratto conserva la natura di locazione di opera, quando cioè l' appaltatore edifica con proprii materiali sul suolo del proprietario, *quia aedificium solo cedit*. Veggasi la leg. 22 §. 2 ff. loc. con.

do colui pel quale si fa il lavoro, somministra la materia; e con l' altro art. 1633 si statuisce, che quando si commette ad alcuno di fare un lavoro, si può pattuire che somministri soltanto la sua opera o l' industria, ovvero che somministri pure la materia. Nella compilazione del Codice civile in Francia, vennero aggiunte allo art. 1557 le parole, quando colui pel quale si fa l' opera somministri la materia, sulla osservazione fatta nel Consiglio di Stato da Regnaud de Saint-Jean d'Angely, il quale acconciamente avvisò di non potersi reputare una semplice locazione, allorchè colui che fa l' opera ponga la materia. Nè può dirsi che la soppressione del secondo comma dello art. 1633 avesse immutata la legislazione su questo argomento, avvegnachè venne esso tolto, per essere di pura dottrina, e non avente le condizioni di una disposizione legislativa (1). Sicchè per le leggi vigenti vengono ritenute le norme del diritto Romano, considerandosi come compravendita il contratto di appalto, quando lo appaltatore debbe somministrare la materia.

Posti questi principii generali di diritto ci-

(1) La prima compilazione dell' art. 1633 fu la seguente. *Quando si commette ad alcuno di fare un lavoro, si può pattuire, che somministri soltanto la sua opera o la sua industria, ovvero che somministri pure la materia. Nel primo caso è una pura locazione. Nel secondo una vendita di una cosa fatta una sola volta.*

vile, chiaramente s'intende di non potersi pretendere escomputo da un appaltatore della pubblica amministrazione, nel caso che egli oltre alla industria, debbe anche somministrare la materia, per la imposizione o accrescimento di un dazio di consumo su i generi necessarii alla fornitura assunta, dopo fermato il contratto. Di vero secondo le vere teoriche della scienza dell'economia politica le imposizioni in generale sono una parte dei beni dei privati destinata a provvedere al pubblico servizio, e stanno nel valore delle cose che si danno dai contribuenti, di maniera che sminuiscono sempre le rendite di essi. I tributi indiretti non s' impongono direttamente alle persone, ma in vece sulle merci, e però anche quelli che risguardano le consumazioni si stabiliscono su i prodotti; e quasi sempre colpiscono ad un tempo i produttori e i consumatori, e sono notabili sul proposito le parole del Say. « L'imposizione ac-
» cresce il prezzo delle derrate su cui essa è
» stabilita, ed il rincaramento sminuisce il
» numero dei consumatori, o almeno scema
» la quantità che ciascun di essi consumava
» prima di questa circostanza. Quando il sale
si vende tre soldi la libbra se ne consuma
» molto meno di quel che si consumava quan-
» do ne valea soltanto uno. Or la richiesta
» di tale prodotto venendo a restringersi in

» rapporto ai mezzi di produzione, i servizii
» produttivi da cui esso è creato saranno me-
» no pagati, cioè l'imprenditore delle saline,
» i suoi agenti, i suoi operai, il capitalista
» che gli ha imprestati i fondi, ed anche il
» proprietario che gli ha dato in affitto i lo-
» cali soggiacendo ad una diminuzione nella
» richiesta dei loro rispettivi prodotti, neces-
» sariamente ritrarranno minori profitti (1).

Per applicazione di questi principii si osserva che la imposizione del dazio di consumo riflette le cose di proprietà del fornitore della pubblica amministrazione, avvegnachè dovendo egli porre oltre alla sua industria anche la materia, è un vero venditore del genere che deve consegnare, e non già un semplice locatore di opere, e però ogni perdita o diminuzione di valore nascente da un balzello imposto o accresciuto innanzi la consegna, debbe interamente ricadere a suo danno. *Res quae perit domino perit*, e come avvisatamente si statuisce nell' art. 1634 delle leggi civili conformemente alle leggi Romane. « Nel
» caso che l'artefice somministri la materia,
» se la cosa venga a perire in qualsivoglia
» modo, prima di essere consegnata, la per-
» dita resta a danno dell' artefice, purchè il
» padrone non fosse in mora nel riceverla.

(1) Veggasi Say trattato di economia politica, vol. 3, pag. 166.

QUISTIONE CXII.ª

LE TERRE DEL DEMANIO DELLA SILA APERTE AGLI USI CIVICI, POSSONO ESSERE PRESCRITTE CONTRO LO STATO, QUANTO ALLA PROPRIETÀ DI ESSE, RIMANENDO ILLESI GLI USI CIVICI A PRO DELLE POPOLAZIONI?

SOMMARIO.

I demanii dello Stato sono nella proprietà di esso, sotto la tutela della pubblica Amministrazione e aperti agli usi civici delle popolazioni, e formano obbietto delle leggi amministrative. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. La Sila è un demanio dello Stato, e le terre che lo compongono, non possono mai divenire di privato dominio, mediante la prescrizione, quantunque rimanessero illesi gli usi civici degli abitanti dei Comuni. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle leggi del nostro Regno. Una stessa terra non può simultaneamente essere nel dominio privato e aperta agli usi civici delle popolazioni. Dimostrazione di questo assunto.

I demanii dello Stato sono nella proprietà di esso, sotto la tutela della pubblica amministrazione, e aperti agli usi civici delle popolazioni, di maniera che debbono considerarsi come terre pubbliche al pari dei demanii comunali, e posti fuori commercio estranii del tutto alle disposizioni delle leggi ci-

vili, costituendo intrinsecamente obbietto delle leggi amministrative, le quali tendono a moderare le relazioni del Governo coi governati (1). Lo Stato rappresenta una eminente persona giuridica, e gli compete il godimento dei diritti civili, e però è capace di possedere dei beni, ossia del diritto di proprietà, al pari di ogni altra persona, il quale viene tutelato dalle leggi civili, avvegnachè il sistema legislativo del nostro Regno, consentaneamente alla civiltà dei tempi, viene fermato e distinto nelle diverse sue branche, secondo la natura dei diritti che debbonsi garentire, e non già per le persone che li rappresentano. Inoltre lo Stato si ha anche le dipendenze del pubblico demanio, le quali gli pertengono nella proprietà, ma sono sotto la tutela della pubblica amministrazione e nell' uso universale; e si ha anche i demanii, che si distinguono dai fondi patrimoniali, perchè questi sono produttivi di rendita pubblica, e gli altri sono aperti agli usi civici delle popolazioni. I Comuni allo stesso modo si hanno alcune dipendenze del demanio pubblico nel loro particolare dominio, come sarebbero le strade Comunali, e gli altri edifizii

---

(1) Veggasi nella presente opera la quistione VI[a] pag. 49 e seg. dove ampiamente abbiamo discorso della origine e natura dei demanii dello Stato.

costruiti a proprie spese, e per l'uso pubblico del Comune ; e anche si hanno i fondi patrimoniali produttivi di rendita , e i demaniali aperti agli usi civici , i quali per l'art. 182 della legge dei 12 dicembre 1816 debbono dividersi ed assegnarsi in libera proprietà ai cittadini , mediante la prestazione di un annuo canone a pro del Comune. Le provincie poi hanno soltanto fondi patrimoniali e dipendenze pubbliche , non potendo avere terre demaniali , avvegnachè la società provinciale non risguarda propriamente gl'individui, ossia non tiene alla satisfazione dei loro bisogni , ma in vece è destinata a riunire con vincoli certi e determinati i Comuni infra essi e alla società generale.

La Sila è un demanio dello Stato , ossia come abbiamo dianzi dimostrato, è nella proprietà di esso e aperto agli usi civici delle popolazioni , che vi hanno diritto , e però le terre che lo compongono non possono mai divenire di privato dominio , mediante la prescrizione , quantunque rimanessero illesi gli usi civici degli abitanti dei Comuni. Di vero le terre demaniali di ogni genere sia pertinenti allo Stato o ai Comuni , sono nel diritto esclusivo di proprietà dell'essere sociale, ripugnando su di esse il dominio individuale, avvegnachè il fondo demaniale è destinato allo esercizio degli usi civici , i quali si hanno da-

gli abitanti dei Comuni, non già nella qualità di proprietarii, ossia come uno smembramento del diritto dominicale, ma invece quali cittadini di un determinato Comune, *non uti domini*, *sed uti cives*. E poichè i diritti, i quali si hanno il loro germe primitivo nella qualità delle persone, non sono comunicabili ad altri, non potendosi essa trasferire, così tutti i diritti nascenti dallo stato pubblico di cittadinanza di un Comune quali sono anche gli usi civici, sono essenzialmente personali ed inalienabili (1), e non soggetti a prescrizione. La legge dei 12 dicembre 1816 consentaneamente alle leggi della Francia e all'antico diritto pubblico del Regno delle due Sicilie, ritiene ampiamente questi principii con l'art. 176, così concepito. « Ogni occu-
» pazione ed ogni alienazione illegittima del
» demanio comunale è dichiarata abusiva, a
» qualunque epoca l'una o l'altra rimonti;
» essa non potrà in verun caso essere consi-
» derata come titolo di promiscuità, e sarà
» in ogni tempo improduttiva di alcun diritto
» o effetto.

I demanii dello Stato sono della stessa natura dei comunali, quanto allo esercizio de-

---

(1) Su questo argomento veggasi l'ampia trattazione fattane nella nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo vol. 1 lez XVI pag. 206 e seg.

gli usi civici, e soltanto differiscono infra essi per la persona giuridica che ne ha la proprietà, di maniera che le disposizioni della legge dei 12 dicembre 1816 dianzi trascritte sono pienamente applicabili per determinare la imprescrittibilità dei demanii dello Stato. Nè può dirsi che nella specie proposta non trattasi degli usi civici delle popolazioni, e in vece della proprietà del fondo demaniale, la quale passando per la prescrizione nel dominio privato, non trarrebbe seco l' annullamento di essi. Di vero egli è impossibile cosa che una stessa terra fosse simultaneamente sommessa a due diritti contradicenti infra essi, ossia al dominio privato e all'uso civico, giacchè l' uno tiene alle particolari relazioni degl' individui, e l' altro a quelle degli abitanti di un Comune con la società, le quali sono intrinsecamente individue, e incompatibili con le private. Gli usi civici sono indivisibili e limitati alla sola necessità degli usuarii, consumandosi col fatto, e vengono dati ai cittadini dei Comuni, senza che possano essi alienarli, cederli o donarli a chicchesia, circoscrivendosi ai soli bisogni personali di chi li pone in atto, e durano fino a che esiste la persona giuridica del municipio. La proprietà sta nel diritto di godere e disporre di una cosa nella maniera la più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vie-

tato dalle leggi e dai regolamenti, e però la facoltà della esclusione, che seco trae il dominio rende impossibile l' esercizio degli usi civici su di una terra privata, dovendosi anche por mente di divenire inutile la proprietà, per la perpetuità dei diritti di uso.

I demanii sono sotto la tutela della pubblica amministrazione, nel fine di sicurare l' esercizio degli usi civici delle popolazioni, e però nesessariamente debbono essere di proprietà pubblica, non potendosi altrimenti dalle autorità amministrative procedere, per la garentia dei diritti di uso, avvegnachè l' ostacolo della proprietà privata renderebbe impossibile l' azione amministrativa. Nei tempi del reggimento feudale, nei demanii del feudo, i quali erano di proprietà del Barone, si ponevano in atto gli usi civici; nondimeno debbesi por mente che le terre feudali erano pubbliche, e però i diritti di uso, che sempre tengono alle relazioni di cittadinanza, si esercitavano sopra fondi di ragion pubblica. L'abolizione della feudalità e la conservazione dei beni feudali agli ex baroni come proprietà private dei medesimi, rendè necessaria cosa la ripartizione dei demanii del feudo tra i Comuni e gli ex feudatarii, e però consentaneamente alle leggi della Francia, appo noi venne disposta sì fatta ripartizione per la legge del 1° settembre 1806 e coi decreti degli 8

giugno 1807 e 3 dicembre 1808 e con le istruzioni del 10 marzo 1810. Adunque i demanii dello Stato non possono essere prescritti dai privati, quanto alla proprietà di essi, col rimanere illesi gli usi civici delle popolazioni.

QUISTIONE CXIII.ª

NELLE REVINDICAZIONI DELLE COSE PERTINENTI AL PUBBLICO DEMANIO, OVVERO DELLE PROPRIETÀ DEMANIALI DELLO STATO O DEI COMUNI, AVVI LUOGO A CONDANNE DI RESTITUZIONI DI FRUTTI RISCOSSI A PRO DELLO STATO O DEI COMUNI ?

SOMMARIO.

Esame delle diverse disposizioni delle leggi civili del nostro Regno, e anche delle leggi Romane, intorno alla riscossione dei frutti, si pel possessore di buona fede, che di mala fede. Nelle revindicazioni delle cose del pubblico demanio, ovvero delle terre demaniali dello Stato o dei Comuni, non avvi luogo a restituzione di frutti; quando il possessore avesse posseduto in buona fede. Dimostrazione di questo assunto. Ma quando il possessore di un fondo del demanio pubblico, ovvero di una terra demaniale dello Stato o dei Comuni, fosse in mala fede, nè anche può essere condannato alla restituzione dei frutti riscossi. Esplicamento ed esame di tutta questa materia, secondo i principii generali della scienza del diritto amministrativo. I frutti pendenti dai rami e dalle radici si revindicano, mediante le revindicazioni dei fondi del demanio pubblico, e delle terre demaniali dello Stato e dei Comuni. Dimostrazione di questo assunto. Il possesso di un fondo pubblico tenuto da un privato, non può mai dargli diritto su gli alberi di alto fusto, e sulle cave non aperte all' epoca del cominciamento del possesso. Dimostrazione di questo assunto.

Per i principii del diritto naturale l'accessione, ossia la facoltà di acquistare l' incre-

mento delle nostre cose, *ius adquirendi quod rei nostrae adiungitur incrementum*, è un modo naturale di acquistare il dominio, il quale vedesi ritenuto in tutte le legislazioni civili dei popoli antichi e moderni. Le leggi civili con gli art. 471 e seguenti statuiscono le seguenti disposizioni. « La proprietà di una » cosa sì mobile, che immobile dà diritto su » tutto ciò che esse produce, e sopra ciò » che vi si unisce accessoriamente, sia na» turalmente, sia artificialmente. Questo di» ritto si chiama diritto di accessione. I frutti » naturali o industriali della terra, i frutti » civili, i parti degli animali, appartengono » al proprietario per diritto di accessione. » Non appartengono al proprietario i frutti » prodotti dalla cosa se non col carico di » rimborsare le spese dei lavori delle fatighe » e delle sementi, fatte da terze persone. Il » semplice possessore fa suoi i frutti perce» piti, quando possegga in buona fede: in » caso contrario è tenuto a restituire i pro» dotti colla cosa al proprietario che la re» vindica. È possessore di buona fede colui che » possiede come proprietario in virtù di un » titolo abile a trasferire il dominio, e di » cui non sappia i vizii. Cessa di essere pos» sessore di buona fede dal momento in cui » tali vizii sono a lui noti per la dimanda

» del proprietario anche in conciliazione (1).

Il possessore di buona fede viene assimilato al proprietario, quanto alla riscossione dei frutti, avvegnachè l' uomo regola le sue spese, a misura dell' entrate, e però ove dovesse restituire i frutti, che credeva proprii, la buona fede sarebbe la causa della sua ruina, per la sicurezza che gli aveva ispirata. Le leggi di Roma non concedevano l' appropriazione dei frutti al possessore a titolo universale, di maniera che colui che in buona fede godeva una eredità, doveva restituire i frutti percepiti, come una parte di essa *iudicio universali*, e il possessore poi di buona fede a titolo singolare, era discaricato soltanto di restituire i frutti consumati, e non già anche quelli che si conservavano *ne locupletior fiat aliena iactura*. Le nostre leggi civili, conformemente al Codice civile della Francia, dispongono per regola generale, che in tutti i casi il possessore possa ritenere i frutti riscossi in buona fede, e però le distinzioni del diritto Romano non possono più ritenersi sulla materia, sotto lo impero della vigente legislazione. Il possessore poi di mala fede restituisce non pure i frutti percepiti, ma anche quelli che avrebbe potuto riscuotere,

---

(1) Veggansi gli art. 471, 472, 473, 474 e 475 delle leggi civili.

e come acconciamente si statuisce nello art. 474 delle leggi civili, debbonsi restituire i prodotti colla cosa al proprietario che la revindica, e su questo punto le novelle leggi sono d' accordo con quelle di Roma.

Posti questi principii di dritto civile, conviene osservare che nel quesito propostoci a disaminare, non può mai darsi luogo a restituzione di frutti, nelle revindicazioni delle cose del pubblico demanio, ovvero delle terre demaniali dello Stato o dei Comuni, quando il possessore del fondo avesse posseduto in buona fede, a norma delle testuali disposizioni dell' art. 474 delle leggi civili. Il Pothier così si esprime sul proposito. « I frutti » che nascono durante il possesso di buona » fede sono acquistati dal possessore piuttosto » che dal proprietario della cosa. Pertanto » questa non è che una eccezione apparente, » che non altera punto il principio, che il » dominio dei frutti segua quello della cosa » di cui sono gli accessorii, poichè se il » possessore che in vero non è proprietario, » sembra in questo caso acquistare i frutti » della cosa, ciò non avviene se non perchè » egli è riputato proprietario della cosa che » possiede, fino a che il vero proprietario » non comparisca e non abbia giustificato il » suo diritto (1). Ponendo mente alla vera

(1) Veggasi Pothier propr. n. 345.

indole delle cose, riesce assai agevole venire in cognizione della verità filosofica di queste regole legislative, avvegnachè il diritto ossia la facoltà di fare il bene morale si fonda sul vero, che sta nella convenienza della nostra mente all' essenza e all' ordine delle cose, e però gli atti della nostra volontà, i quali sono diretti dalla buona fede dello intelletto, non sono illeciti, essendo il vero il principio e la ragione della moralità, e le leggi Romane con sovraeminente senno professano questi principii: *bona fides tantumdem, possidenti praestat, quantum veritas. Porro bonae fidei possessor in percipiendis fructibus id iuris habet, quod dominus praediorum tributum est* (1). Ma quando il possessore di un fondo del demanio pubblico, ovvero di una terra demaniale dello Stato o di un Comune, fosse in mala fede, nè anche può essere condannato alla restituzione dei frutti riscossi. Di vero le cose del pubblico demanio sono nella proprietà dello Stato, sotto la tutela della pubblica amministrazione e destinate all' uso universale, e non sono produttive di una rendita pubblica; e le imposizioni che alcune volte si stabiliscono per diritti di passaggio ed altro, non sono un prodotto

(1) Veggansi le leggi 136 ff. *de reg. iur.*, e 25 ff. *de usuris.*

del fondo, ma una contribuzione indiretta su i viandanti (1). Sicchè le cose pubbliche non producendo frutti e rendite allo Stato, perchè date all'uso generale, nei casi di revindicazione delle medesime, non può darsi luogo a condanne di restituzione di frutti riscossi; nè può dirsi che queste condanne sarebbero compensative della sospensione avvenuta dell'uso pubblico, avvegnachè esso sta in un fatto e si compie con esso, e per la natura delle cose non rappresenta un valore appreziativo ossia permutabile (2).

E queste stesse teoriche sono applicabili nei casi di revindicazioni di terre demaniali dello Stato o dei Comuni, le quali sono aperte agli usi civici delle popolazioni; e però quantunque fossero esse produttive di frutti, a differenze delle cose del pubblico demanio, pure non si possono restituire, allorchè vengono rivendicate. Di vero gli usi civici consistono in un fatto e sono indivisibili, non potendosi alienare, cedere o donare a chicchesia, limitandosi l'uso ai soli bisogni personali del-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di Dritto Amministrativo vol. 1 Lez. XXIV pag. 339 e seg.

(2) Veggasi la legge 32 ff. de rei vindic. così concepita. *Caeterum cum de fructibus servi petiti quaeritur, non tantum pubertas eius spectanda est: quia etiam impuberis aliquae operae esse possunt: improbe tamen desiderabit petitor fructus aestimari, qui ex artificio eius percipi potuerunt, quod artificium sumptibus possessoris didicit.*

l' usuario ; e sono sempre rappresentati non già nella qualità di proprietarii, ma in vece di cittadini di un determinato Comune. Sicchè una volta non esercitato l' uso civico, non resta negli usuarii il diritto a pretendere il valore di esso. E allo stesso modo gli eredi dei medesimi non possono avere diritto a dimandarli, giacchè i diritti di cittadinanza in generale, non formano materia di successione legittima o testamentaria.

I principii esposti nondimeno non sono applicabili pei frutti pendenti dai rami e dalle radici, avvegnachè essi sono assimilati al fondo che li ha prodotti, dovendosi considerare come una parte integrante del medesimo, e si acquistano non già come una novella proprietà, ma in vece come una continuazione della proprietà già esistente, e si diceva con senno nelle leggi Romane. *Omnis fructus non iure seminis, sed iure soli percipitur.* E nella legge 44 ff. de rei vindic. si afferma così. *Fructus pendentes pars fundi videntur* ; e il Cujacio nel commento di essa con profonda filosofia di dritto dice, che *fructus pendentes et fundus una res est.* E nell' art. 443 delle leggi civili si dichiara così. *Le messi attaccate alle radici e i frutti degli alberi non ancora raccolti sono similmente immobili. Tostochè le biade sono tagliate, e i frutti raccolti, quantunque non trasportati, diven-*

gono beni mobili. Se una parte solamente della messe è tagliata, questa sola è mobile. Per applicazione di queste teoriche si osserva che essendo una sola cosa i frutti pendenti e il fondo, nelle revendicazioni delle dipendenze del pubblico demanio, e delle terre demaniali dello Stato o dei Comuni, si revindicano anche i frutti pendenti.

Il possesso di un fondo pubblico tenuto da un privato, non può mai dargli diritto su gli alberi di alto fusto, e sulle cave non aperte all'epoca del cominciamento del possesso, avvegnachè queste cose partecipano della natura dello immobile, a cui sono congiunte, e non debbonsi considerare come frutti, perchè non nascono e rinascono. Il Cujacio discorrendo dei diritti del possessore di buona fede in questa materia così si esprime. *Sylva caedua, arundo caedua, arbores caeduae in fructu sunt, etiam si intempestive caedantur, veluti intra quinquennium, antequam sint caesurae pares: Excipiuntur grandes et summae arbores quae tegunt sylvam caeduam, eae in fructu non sunt* (1).

(1) Veggasi Cujacio Obs. lib. 24 cap. 5.

QUISTIONE CXIV.ª

NELLE QUISTIONI INTORNO ALLA LEGITTIMITÀ DI UNA PREDA MARITTIMA, OVE DOVESSE ANCHE GIUDICARSI DI UN REATO COMMESSO, DEVE PRIMA PROCEDERE IL MAGISTRATO DELLE PREDE MARITTIME, OVVERO LA GRAN CORTE CRIMINALE?

SOMMARIO.

Per le frodi e le malversazioni del danàro pubblico, la Gran Corte Criminale non può procedere contro gli autori di esse, se non dono che le autorità amministrative hanno verificato e giudicato il fatto della frode e della malversazione. La facolta di pronunziare sulla validità delle prede marittime si pertiene propriamente al Governo nella sfera diplomatica. Dimostrazione di questo assunto. Per le leggi della Francia la facoltà di pronunziare sulla validità delle prede marittime, viene collocata fra le attribuzioni amministrative del Consiglio di Stato, e però si ritiene come una facoltà politica e internazionale del Governo. Per le leggi del nostro Regno la giurisdizione sulle prede marittime, forma una branca del contenzioso amministrativo, ma vengono stabiliti de' magistrati speciali per giudicarne, e sempre con la Sovrana approvazione. Ove nelle quistioni intorno alle prede marittime, si dovesse anche giudicare di un reato commesso, i due giudizii sarebbero indipendenti fra essi. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali della scienza del diritto internazionale, amministrativo e penale.

Per le leggi di procedura ne' giudizii penali, i reati danno luogo all' azione penale e alla civile, dimandandosi con la prima la pu-

nizione del colpevole, e con l' altra la riparazione de' danni ed interessi prodotti dal reato; e l' azione civile quando si esercita separatamente dal giudizio penale, ossia innanzi a' giudici civili, resta sospesa, fino alla pronunziazione definitiva del magistrato criminale. Nondimeno per le frodi e le malversazioni del danaro pubblico, la Gran Corte Criminale non può procedere contro gli autori di esse, se non dopo che le autorità amministrative hanno ritualmente verificato e giudicato il fatto della frode e della malversazione (1), avvegnachè il potere giudiziario non può mischiarsi nelle funzioni amministrative, e giudicare la contabilità dello Stato.

Le prede marittime riflettono direttamente l' interesse pubblico dello Stato, sia che vengano fatte da' legni della Marina Reale, sia da quelli degli armatori in corso; e il Governo deve sempre dirigere le forze e le operazioni militari, per la tutela della sicurezza e de' diritti dello Stato, e perchè non si violassero le leggi internazionali. Coi richiami che si avanzano contro la validità di una preda marittima, viene intrinsecamente ad es-

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Volume 2. Lezione LVII pag. 318 e seguenti, dove ampiamente abbiamo trattato de' rapporti delle decisioni amministrative, nella materia delle malversazioni del pubblico danaro, con quelle delle Gran Corti Criminali.

sere disaminato un atto ostile fatto in nome del Governo ne' rapporti internazionali durante lo stato di guerra, che forma una materia regolata dal diritto delle genti, da' trattati e dagli usi fra le nazioni. La esecuzione delle leggi internazionali, sieno naturali, ovvero pattizie o consuetudinarie, si ritiene direttamente dal Governo, avvegnachè non avendo esso impero su gli altri Governi, non può commetterla ad autorità inferiori. Le nazioni hanno tutte eguali diritti, e nel porsi in atto i precetti del diritto delle genti naturale e pattizio e consuetudinario non si esercita un' autorità governativa, come avviene nella esecuzione delle leggi che regolano le relazioni interne della società, ma in vece si adempiono quei doveri, che la natura impone verso persone morali aventi uguali diritti.

Posti questi principii chiaramente s' intende, che la facoltà di pronunziare sulla validità delle prede marittime, si pertiene propriamente al Governo nella sfera diplomatica, e come una branca del potere di porre in atto le leggi internazionali, le quali provveggono a moderare i rapporti fra le diverse nazioni, non pure nello stato di pace, che di guerra; e per le leggi della Francia la giurisdizione intorno alle prede, viene collocata fra le attribuzioni amministrative del Consiglio di Stato, e non già fra le contenziose, di

maniera che viene essa considerata, come una facoltà politica e internazionale del Governo. Le leggi del nostro Regno quantunque dichiarassero questa materia una parte del contenzioso amministrativo, pure hanno destinato dei magistrati speciali, per giudicarne e sempre con la Sovrana approvazione a norma dello art. 12 della legge del 2 settembre 1817, per modo che non viene immutata l' indole delle cose, con tribuirsi pienamente al potere giudiziario una potestà, che soltanto può esercitare il Governo (1). Sicchè ove nelle quistioni intorno alla legittimità di una preda marittima, si dovesse anche giudicare di un reato commesso, i due giudizii sarebbero del tutto diversi e indipendenti fra essi, e nessuna relazione avrebbe il giudicato della preda sul penale e viceversa. Di vero i rapporti di una nazione verso le altre sono interamente disformi da quelli che intercedono nello interno di una società civile, e le leggi che regolano i primi per conseguente una natura diversa pur si hanno, da quelle che danno temperamento agli altri. I giudicati in generale stanno nella dichiarazione della spettanza di un diritto fra le parti contendenti, e poichè i diritti e i doveri delle nazioni infra es-

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Volume 2 Lezione XLIX pag. 222 e seguenti.

se non si hanno nessuna relazione con quelli de' privati , è aperto che il giudicato sulla preda marittima nessun rapporto giuridico si ha col penale e viceversa.

Nelle controversie fra i privati il giudicato penale trae appresso a se il civile , quando v' intervenga la parte interessata , avvegnachè in ogni reato s' impernano due conseguenze giuridiche , ossia la punizione del colpevole, e la riparazione dei danni ed interessi , che il reato ha prodotti ; e pero il giudicato penale comprende tutte le condizioni della cosa giudicata anche nel civile. Nè giudizii sulle prede marittime il pubblico Ministero non rappresenta la Real Marina , la quale non può nè anche intervenire in essi , non figurando come parte offesa e danneggiata dal reato , mentre la ragion del predamento della nave, trae la sua origine dallo stato di guerra, di maniera che nel giudicato penale non intervengono le condizioni della identità delle persone e della causa su cui si fonda la dimanda , *eadem origo petitionis* ; perchè possa fare stato a trarre a se il giudizio sulla legittimità della preda marittima. Ed è anche a porsi mente che l' azione civile puossi sperimentare innanzi al magistrato penale, e non già l' azione sulla preda, la quale non è una conseguenza giuridica del reato commesso. Nei giudizi di contenzioso amministrativo intorno

alle frodi e malversazioni del danaro pubblico, le Gran Corti Criminali non possono procedere contro gli autori di esse; se non dopo che le autorità amministrative hanno giudicato il fatto della frode e della malversazione, come dianzi abbiamo osservato; ma nelle quistioni intorno alle prede marittime, ove dovesse anche giudicarsi di un reato commesso, il giudizio del predamento, e il penale sono pienamente distinti e indipendenti infra essi, mancando ogni rapporto giuridico, che potesse subordinare l' uno all' altro.

QUISTIONE CXV.ª

UN FIGLIUOLO NATURALE RICONOSCIUTO DALLA SOLA MADRE, DEBBE OVVER NO ESSERE ESCLUSO DALLA LEVA?

SOMMARIO.

Un figlio naturale riconosciuto dal padre, viene escluso dalla leva, quando non avesse altro figlio. Esplicamento di questa materia. Un figlio naturale riconosciuto dalla madre non viene escluso dalla leva. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione di due Reali Rescritti, i quali confermano la risoluzione fatta del proposto quesito.

I figli naturali legalmente riconosciuti dal padre, non debbono considerarsi come membri della famiglia di lui, per la composizione della leva; nondimeno pel Real Decreto de' 19 marzo 1834 si dichiara eccettuato dalla leva un figlio naturale legalmente riconosciuto dal padre che non abbia altro figlio, purchè gli atti della ricognizione trovinsi compiuti almeno prima del sorteggio (1). Ma quante volte la ricognizione si fa dalla madre, i figli naturali non vengono esclusi dalla leva, avvegnachè la composizione dell' e-

---

(1) Veggasi la nostra opera intitolata Corso di dritto amministrativo. Volume 3. Lezione CII pag. 394 e seguenti. Veggasi anche il num. 18 dell' art. 27 del Decreto de' 19 marzo 1834.

sercito viene stabilita dalle leggi, come un peso imposto a tutte le famiglie dello Stato, e non già agl' individui isolatamente considerati, in guisa che non resti annullata nessuna famiglia. La società familiare viene fermata dal padre, e in mancanza di figli legittimi, la legge concede la esenzione del figlio naturale riconosciuto da lui, nel fine di conservare una specie di famiglia, la quale nel difetto di figli legittimi si fa consistere in una discendenza naturale o di adozione. E poichè la madre non costituisce famiglia, la ricognizione di lei di un figlio naturale, non può mai essere una ragion legale, per esentarlo dal servizio militare, e però troviamo avvisatamente statuito nell' art. 27 del Decreto de' 19 marzo 1834 num. 18, che il riconoscimento del padre esenta il figlio naturale dalla leva, senza che la stessa disposizione venisse anche protratta al caso della ricognizione della madre.

Questo quesito venne formolato in un Real Rescritto degli 11 settembre 1825, e risoluto nel senso da noi affermato; e le parole di questo atto Sovrano sono le seguenti. « Na-
» poli 11 settembre 1825. Ministero degli af-
» fari Interni. Signor Intendente della pro-
» vincia di Napoli. Le operazioni dell'attuale
» leva, han dato luogo a' due seguenti dub-
» bii. Se debbano essere esclusi gl'impiegati

» delle officine amministrative, giudiziarie e
» finanziere. Se debba esserne escluso il figlio
» naturale riconosciuto dalla sola madre. Sua
» M. cui ho rassegnato tali dubbii nel Consi-
» glio ordinario di Stato degli 11 andante,
» si è degnato risolvere. 1. Che s' intendono
» esclusi dalla leva coloro che godono un sol-
» do di conto Regio o provinciale, sul quale
» però rilasciano il due e mezzo per cento.
» 2. Che la sola ricognizione della madre,
» come quella che non costituisce famiglia,
» non è sufficiente per esentare dalla leva un
» figlio naturale. Gli stessi principii vennero
anche ritenuti in un altro Sovrano Rescritto del 4 dicembre 1852, di maniera che il senso delle nostre leggi sul quesito propostoci a disaminare, viene solennemente dichiarato in due atti legislativi (1).

---

(1) Veggasi i due Rescritti memorati degli 11 settembre 1825 e del 4 dicembre 1852 nella Raccolta di disposizioni e di massime sulla Reclutazione di terra e di mare del Consigliere della Intendenza di Napoli Domenico Vinaccia pagina 156 e 157.

QUISTIONE CXVI.ª

I FIGLI NATI DA UN NAZIONALE DEL REGNO DELLE DUE SICILIE IN PAESE STRANIERO, SONO OVVER NO ESENTI DALLA LEVA?

SOMMARIO.

I figli nati da un nazionale in paese straniero, si hanno la condizione di nazionali, e però non vengono esclusi dal servizio militare. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione di una Ministeriale del Ministero di Stato dell' Interno del 25 settembre 1846, la quale conferma la risoluzione adottata del proposto quesito.

Le leggi Civili con gli art. 12 e 20 dispongono, che i figli nati da un nazionale in paese straniero, si hanno la condizione di nazionali, non perdendosi questa qualità dal padre, per la sola permanenza all'estero, ma in vece con la naturalizzazione acquistata nel luogo dove si dimora. « I figli nati da un » nazionale in paese straniero sono naziona- » li. La qualità di nazionale si perde 1. per » la naturalizzazione acquistata in paese stra- » niero: 2. per l' accettazione non autorizza- » ta dal Governo di pubblici impieghi confe- » riti da un Governo straniero: 3. finalmen- » te per qualunque stabilimento eretto in pae- » se straniero con animo di non più ritorna- » re. Gli stabilimenti di commercio non po- » tranno giammai considerarsi come formati

» senza animo di ritornare (1). L' uffizio militare costituisce indubitatamente un diritto politico, per coloro che lo esercitano, tenendo alle relazioni che uniscono i governati al Governo, di maniera che i soli nazionali del Regno delle due Sicilie sono capaci di esercitarlo; ed è anche a porsi mente che tutte le famiglie sono nel dovere di contribuire alla formazione dell' esercito, per la tutela della sicurezza interna ed esterna dello Stato. E poichè i figli di un nazionale, i quali nascono allo straniero, debbono anche reputarsi nazionali, non possono essere esclusi dal servizio militare.

Una Ministeriale del Ministro degli affari Interni de' 25 settembre 1846 del tenor che segue, ritiene la stessa soluzione per noi adottata del quesito proposto. « Ministero degli
» affari Interni. Signor Intendente della pro-
» vincia di Napoli. Col di lei rapporto del
» 20 maggio 1845 in proposito del marinaro
» Alessandro Pincione nato in Ancona da ge-
» nitore regnicolo, elevò dubbio sull' appar-
» tenenza di quest' individuo, anche per nor-
» ma in casi simili. Or io salvo il risulta-
» mento delle provvidenze che per questo spe-
» ciale caso prenderà il Ministro degli affari
» Esteri, e che non mancherò di farle noto,

(1) Veggansi gli art. 12 e 20 delle leggi Civili.

» non esito di manifestarle in linea di massima, che siccome per la sola permanenza » all' estero del padre del Pincione e di ogni » altro, non si perde la nazionalità, a' termini dell' art. 20 delle leggi Civili, e pel » disposto nel precedente art. 12, i figli nati » da un nazionale sebbene in paese straniero » debbono reputarsi del pari nazionali, così » è evidente doversi conservare l' appartenenza al Regno. Nè sarà inopportuno aggiungere relativamente a Pincione, che la circostanza di essersi fatto iscrivere volontariamente sulla matricola di S. Vito, vieppiù depone della sua intenzione di appartenervi, e che il ritorno di lui all'estero per » assistere il padre, neppure importa la rinunzia a tale appartenenza, appunto perchè » il genitore non ha perduto la qualità di » nazionale.

FINE DELL' OPERA.

*

INDICE

QUISTIONE PRIMA

Nella incertezza delle pruove, debbonsi presumere competere a' comuni su i demani ex feudali, gli usi civici essenziali, ovvero gli utili o i dominicali?

SOMMARIO.

La demanialità del territorio fa di pieno diritto presumere gli usi civici degli abitanti de' Comuni. Dimostrazione di questo assunto. La idea del feudo non può concepirsi, senza la concessione e l' investitura, e il feudatario non può esercitare diritti più ampii di quelli compresi in esse. Esplicamento di questa materia. Ove le concessioni e le investiture del feudo non fossero bastevolmente chiare intorno alla qualità degli usi civici competenti alle popolazioni, conviene sempre ritenere competere loro gli usi utili e dominicali, e non già i soli essenziali. Dimostrazione di questo assunto. Gli usi civici di ogni genere rappresentano l' originaria proprietà pertinente al Comune, la quale viene unicamente limitata da' dritti conceduti dal Principe al feudatario. I diritti del feudatario sulle terre demaniali del feudo, non possono venire estesi per la prescrizione, e per lo stesso modo di acquistare, non possono ampliarsi quelli delle popolazioni. Dimostrazione di questo assunto. Nella dubbietà della investitura del feudo, conviene ritenere su i demanii di esso competere quella qualità di usi, che col fatto e per lungo tempo si sono esercitati. Esplicamento di questa materia. Nei feudi separati dal proprio tenimento, gli usi civici debbonsi compensare per via di estimazione. Esame di questo argomento. Nella Sicilia oltre il Faro, non ha luogo la presunzione degli

QUISTIONE II.

Durante lo stato di promiscuità di un demanio ex feudale, tra il Comune e l' ex barone, può l' Intendente in Consiglio d' Intendenza, emettere le ordinanze di di reintegre, per usurpazioni fatte alle terre che lo compongono?

SOMMARIO.

QUISTIONE III.

Ne' demanii ecclesiastici avvi luogo alla presunzione degli usi civici, ovvero debbono i Comuni provare il diritto di esercitarli, mediante il fatto del possesso dei medesimi, o anche con titoli legittimi?

SOMMARIO.

QUISTIONE VI.

I demanii Regii sono soggetti a partizione tra lo Stato e i Comuni, al pari che viene statuito dalle leggi vigenti pei demanii ex feudali?

SOMMARIO.

QUISTIONE VII.

Su i beni feudali avea, ovvero no luogo il pagamento della buonatenenza?

SOMMARIO.

QUISTIONE VIII.

Gli abitanti di un Comune riunito ad un altro, possono esercitare gli usi civici su di un demanio pertinente a quest' ultimo, ovvero aver diritto alle quote nella suddivisione del medesimo?

SOMMARIO.

QUISTIONE IX.

I creditori di un Comune possono espropriare i canoni dovuti al medesimo sulle quote delle terre demaniali assegnate ai cittadini?

SOMMARIO.

QUISTIONE X.

Diviso un demanio comunale in quote, ove accadano usurpazioni sulle porzioni assegnate, può l' Intendente in Consiglio d' Intendenza conoscere di quelle usurpazioni e pronunziare le ordinanze di reintegra?

SOMMARIO.

QUISTIONE XI.

1.ª Acquistando un terzo una quota di un demanio comunale, può prescrivere il canone contro il Comune, col trascorrimento del tempo stabilito dalla legge?
2.ª Quali sono i giudici competenti a diffinire le controversie intorno alla prescrizione del canone dovuto al Comune, ove venisse eccepita dal terzo?

SOMMARIO.

I canoni che si riscuotono su i demanii assegnati a' cittadini, non possono in alcun modo formare obbietto di privato dominio, e però non possono nè anche prescriversi. Dimostrazione di questo assunto, per i principii generali della scienza del diritto amministrativo, e le disposizioni delle leggi del nostro Regno . . . . . . *pag.* 88

QUISTIONE XII.

Le opposizioni che si producono avverso un ruolo di fida regolarmente approvato, per mancanza dell' erba, che ne forma il fondamento, debbono discutersi nella sfera di mera amministrazione, ovvero di contenzioso amministrativo?

SOMMARIO.

Definizione del diritto di fida, secondo la dottrina dei nostri antichi Pubblicisti, ed origine di questa voce. Indicazione degli antichi sistemi legislativi del nostro Regno nella materia della fida. Esposizione delle norme legislative comprese nella legge de' 12 dicembre 1816 intorno alla fida. Esposizione letterale di un Sovrano Rescritto dei 26 aprile 1834 intorno all' amministrazione di questo cespite comunale. Le opposizioni che si producono avverso un ruolo di fida, per mancanza dell' erba, che ne forma il fondamento, debbono discutersi nella sfera di mera amministrazione. Esposizione de' principii fondamentali della competenza del contenzioso amministrativo, nelle relazioni

con l' amministrazione diretta dello Stato. L' esame delle opposizioni prodotte avverso di un ruolo di fida, non risguarda i diritti delle persone garentiti dalle leggi civili. Esplicamento scientifico di tutta questa materia. Nelle materie puramente amministrative, i doveri che s' impongono alle persone, non traggono la loro origine da' quasi contratti, o da altri fatti personali a colui che resta obbligato. Dimostrazione di questo assunto. Le obbligazioni dei possessori di animali nascenti da' ruoli di fida, traggono origine dalle relazioni che uniscono i cittadini al Comune, e non già da quelle di proprietà, e però nello esame di queste materie manca l' elemento del diritto privato, e non può esservi luogo a giudizio di contenzioso amministrativo. Esplicamento maggiore di questo assunto. *pag.* 92

QUISTIONE XIII.

L' uso civico, nei demanii ex feudali, di raccogliere legna per farne carboni e venderli, debbesi considerare come essenziale, ovvero utile?

SOMMARIO.

Esposizione degli articoli delle Istruzioni del 10 marzo 1810 intorno alla classificazione delle diverse specie di usi civici. Il diritto di raccogliere legna e farne carboni e venderli, costituisce un uso civico utile. Esposizione di alcuni principii fondamentali della scienza dell' Economia politica, i quali agevolano la risoluzione del quesito proposto. Per le norme fermate nelle Istruzioni del 10 marzo 1810 l' uso di raccogliere legna e farne carboni e venderli, debbesi considerare come un uso civico utile, e non già essenziale. Dimostrazione di questo assunto Esposizione di un Sovrano Rescritto dei 4 giugno 1847, che dichiara di essere un uso civico utile quello di vender legna e carbonizzare. . . . . *pag.* 108

QUISTIONE XIV.

Estinto un Comune nei tempi della feudalità, i diritti del medesimo su i demanii del feudo passarono allo stato, ovvero si spensero a pro del feudatario?

SOMMARIO.

QUISTIONE XV.

Le ordinanze dei Commessarii regii o degl'Intendenti, per la divisione delle terre demaniali già eseguite all'epoca della pubblicazione del decreto dei 20 gennaio 1814, doveano, ovver no essere intimate, giusta il disposto di esso decreto?

SOMMARIO.

QUISTIONE XVIII.

Le prestazioni non giustificate da titolo, che gli ex feudatarii riscuotono dai coloni perpetui di un demanio ex feudale, possono ovver no ridursi alla decima soltanto dei prodotti dal fondo colonico?

SOMMARIO.

La estensione dei diritti dei feudatarii debbesi determinare colla norma della concessione del Principe e della investitura. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione storica dei diritti di colonia perpetua, secondo le leggi Romane, e i sistemi stabiliti nei tempi del reggimento feudale. Le prestazioni non giustificate da titolo, che gli ex feudatarii riscuotono dai coloni perpetui di un demanio ex feudale, debbono sempre ritenersi, anche quando eccedessero la decima parte dei prodotti del fondo. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii generali del diritto, e con specialità di quelli del diritto feudale. Esposizione storica della materia, diretta a far conoscere di non essere stata in antico accolta una dottrina diversa. Esame storico delle leggi Romane su questo argomento. Nei tempi posteriori al mondo Romano, le prestazioni territoriali non sono sempre state del decimo. Dimostrazione di questo assunto. Le leggi abolitive della feudalità hanno conservate le prestazioni territoriali anche ultra decimali. Esplicamento di questa materia. La parola decima debbe intendersi per qualunque quantità di prestazioni, che i possessori dei fondi sono obbligati a corrispondere. Dimostrazione di questo assunto. Esposizione del decreto de'16

QUISTIONE XIX.

Le controversie intorno alla definizione della qualità di colono perpetuo in una parte di un demanio ex feudale, debbono diffinirsi dai giudici del contenzioso amministrativo, ovvero dai collegii del contenzioso civile?

SOMMARIO.

QUISTIONE XX.

I prodotti degli alberi fruttiferi esistenti nei fondi colonici, che facevano parte dei demanii feudali, si pertengono agli ex feudatarii ovvero ai coloni perpetui?

SOMMARIO.

avesse coltivato in guisa, da raccogliere non pure i prodotti del suolo, ma anche quelli degli alberi, allora la colonia debbesi intendere stabilita tanto sul suolo, che su gli alberi. Le istruzioni dei 10 marzo 1810, ritennero questi principii, i quali vennero modificati dalla legge dei 12 dicembre 1816 Esplicamento di questo assunto. *pag.* 167

QUISTIONE XXI.

Le terre demaniali ex feudali abbandonate dai coloni perpetui, debbono ritornare al demanio comunale, ovvero si pertengono al demanio dello Stato, a norma dell' art. 464 delle leggi civili?

SOMMARIO.

Per le leggi amministrative del nostro Regno le prestazioni e i redditi territoriali ex feudali, si hanno la natura di censi riservativi, e però non può mai aver luogo la devoluzione a pro degli ex baroni. Esposizione di alcuni articoli del decreto dei 17 gennaio 1810 sulla materia. Il diritto del quotista di una parte di un fondo demaniale, costituisce un censo speciale, che non corrisponde identicamente a quelli contemplati nella legislazione civile, ma nondimeno presenta grandi analogie coi censi riservativi. Esplicamento di questa materia. I coloni perpetui ripetono il proprio diritto dominicale dalla prescrizione, e il canone sulla terra colonica rappresenta un censo riservativo a pro del Comune, e però non può aver luogo il diritto alla devoluzione. Esplicamento di tutta questa materia. Nella Sicilia oltre il Faro le corrisposte, che i coloni perpetui debbono agli ex baroni si hanno la natura di canoni enfiteutici, e però l' abbandono delle terre coloniche da diritto alla devoluzione. Per l' art. 464 delle leggi civili i beni vacanti e senza padrone si pertengono allo Stato, e però le terre coloniche abbandonate nei dominii di quà dal Faro si acquistano anche dallo Stato. Esposizione di un Real Rescritto dei 21 giugno 1820 su questa materia. . . . . *pag.* 170

QUISTIONE XXII.

Le convenzioni intercedute tra la pubblica amministrazione e i privati e sovranamente approvate, per le quali s' impedisce lo scioglimento della promiscuità di un fondo tra un Comune e i particolari, sono obbligatorie dopo i cinque anni dalla loro stipulazione?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXIII.

Allorchè nel demanio Comunale un colono avesse in una parte immutata la superficie in meglio, e nell' altra deteriorata, può egli ritenere la porzione migliorata, a norma dell' art. 30 delle istruzioni del 10 marzo 1810?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXIV.

Possono i segretarii generali delle intendenze elevare i conflitti di attribuzione fra le autorità giudiziarie ed amministrative, nei casi di mancanza o d' impedimento degl' Intendenti delle Provincie?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXV.

Qual' è la vera natura de' contratti, che l' amministrazione pubblica fa con determinati appaltatori, per provvedere alla riscossione de' dazii di consumo de' Comuni?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXVI.

Le opposizioni de' privati tassati in un ruolo di transazione di un dazio di consumo comunale, debbono discutersi nella sfera di mera amministrazione, ovvero di contenzioso amministrativo?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXVII.

L' aggiudicazione preparatoria da, ovver no all' aggiudicatario il diritto di far procedere alla definitiva?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXVIII.

Negli additamenti di decima e di sesta si possono, ovver no apporre condizioni, le quali variassero le basi della licitazione?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXIX.

Possono i privati interessati nelle azioni, che non sono puramente patrimoniali dei Comuni, a norma dello art. 305 della legge de' 12 dicembre 1816, congiungersi a' medesimi nello sperimento di esse azioni?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXX.

1. *Si può procedere contro un Decurionato per legge risponsabile della fedeltà e solvibilità del Cassiere comunale, innanzi la discussione diffinitiva del conto del medesimo?*
2. *Per venire al procedimento memorato si richiede, ovver no un regolare giudizio nella sfera di contenzioso amministrativo?*
3. *Ha il Decurionato il beneficio della escussione del Cassiere, ossia debbesi esso considerare come garante di quest' ultimo, ovvero come obbligato solidale?*
4. *Sono i decurioni solidalmente risponsabili fra essi?*
5. *Il Decurionato risponde della sola fedeltà e solvibilità del Cassiere, ovvero anche di tutte le altre significatorie della G. Corte dei Conti e dei Consigli d' Intendenza?*

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXI.

Le determinazioni dell' Intendente su i conti morali dei Sindaci possono essere straordinariamente rivedute nello interesse di essi o dei Comuni, per novelli elementi presentati dopo il termine dei due mesi, dal di che venne la determinazione comunicata al Sindaco in Decurionato?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXII.

Mancandosi d' introdurre l' istanza nel Consiglio d' Intendenza fra gli otto giorni, dopo le opposizioni prodotte avverso le coazioni spedite, a norma dello art. 243 della legge de' 12 dicembre 1816, si è o pur no decaduto dal dritto d' istituire il giudizio?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXIII.

La cauzione data da un Cassiere comunale, a norma della legge dei 12 dicembre 1816 cessa di dritto col termine della durata della carica, ovvero dura la garentia non ostante che sia stato nominato un successore se questi non siesi posto in attività? Dopo quale atto il Cassiere è sciolto dalla responsabilità rimpetto al Comune e al Decurionato?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXIV.

I crediti contro i Comuni ammessi senza alcuna condizione negli antichi stati discussi, e pei quali mancava il possesso di esigere all' epoca della legge de' 16 ottobre 1809 e del Decreto de' 2 ottobre 1811, poterano ripetersi innanzi il tempo della prescrizione, quantunque non presentate le dimande di liquidazione, a norma degli atti legislativi memorati?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXV.

Per l'art. 35 delle leggi penali si è, ovver no derogato all' art. 194 della legge dei 12 dicembre 1816, il quale determina i diversi proventi giurisdizionali dei Comuni?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXVI.

I Comuni senza superiore autorizzazione possono produrre richiami alla camera del contenzioso della Gran Corte de' Conti, avverso le decisioni de' Consigli d' Intendenza profferite nella discussione dei conti dei Comuni minori?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXVII.

Annullata l' alienazione di un immobile comunale, per la mancanza delle forme e delle solennità stabilite dalla legge, sono sempre i Comuni tenuti a restituire il prezzo ritratto dalla vendita illegalmente fatta?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXVIII.

I fiumi e le riviere in generale e tutte le altre cose pubbliche naturali, formano sempre una dipendenza del demanio pubblico dello Stato, ovvero possono pertenere anche al demanio pubblico provinciale o comunale?

SOMMARIO.

QUISTIONE XXXIX.

Le vie che mettono capo ad una strada pubblica e conducono solo a fondi, ovvero ad abitazioni di privata proprietà, nella mancanza di pruove, che ne facciano conoscere la natura, debbonsi reputare di ragion pubblica, ovvero di particolare dominio?

SOMMARIO.

QUISTIONE XL.

Un privato costruendo vicino ad una sua proprietà e a proprie spese un tratto di strada, che congiunga due strade pubbliche, il tratto novello costruito, debbesi considerare come una dipendenza del demanio pubblico, ovvero come una cosa di particolare dominio?

SOMMARIO.

QUISTIONE XLI.

Gli ex feudatarii possono pretendere, sotto l'impero delle leggi vigenti, la proprietà delle acque che confluiscono nei fiumi o nelle riviere navigabili o atte ai trasporti sulla base di concessioni feudali contenenti le clausole cum fluminibus, aquis, aquarum decursibus?

SOMMARIO.

QUISTIONE XLII.

Gli edifizii dei teatri di proprietà dello Stato o dei Comuni, debbonsi considerare come cose patrimoniali dei medesimi, ovvero come pertinenze del demanio pubblico?

SOMMARIO.

QUISTIONE XLIII.

Le sorgenti di acque termali o minerali sono di ragion privata, ovvero si pertengono al pubblico demanio?

SOMMARIO.

QUISTIONE XLIV.

I laghi navigabili o atti ai trasporti debbonsi considerare di ragion privata, ovvero come una dipendenza del pubblico demanio?

SOMMARIO.

QUISTIONE XLV.

Gli edifizii delle Intendenze e delle Sottintendenze debbonsi considerare come una dipendenza del demanio pubblico provinciale, ovvero del demanio pubblico dello Stato?

SOMMARIO.

QUISTIONE XLVI.

Abolito l' uso pubblico di una strada consolare, che attraversi l' abitato di un Comune, a mente dell'art. 229 della legge dei 12 dicembre 1816, il suolo diviene una proprietà patrimoniale dello Stato, ovvero del Comune?

SOMMARIO.

QUISTIONE XLVII.

Le pubbliche fontane poste nell' ambito delle città, debbonsi considerare come una dipendenza del demanio pubblico municipale, ovvero come cose patrimoniali dei Comuni?

SOMMARIO.

QUISTIONE L.

Ne' compensamenti a darsi ai privati per danni recati alle loro proprietà, coll' eseguimento delle opere pubbliche, debbono ovver no compensarsi essi danni coi vantaggi speciali e diretti ricevuti da' loro fondi dall' opera novella?

Quid *quando il vantaggio è indiretto, cioè che nasca dall' uso della cosa pubblica, che indistintamente compete a tutti?*

SOMMARIO.

QUESITO LI.

QUISTIONE LII.

QUISTIONE LIII.

I giudicati dichiarativi della qualità di una dipendenza del demanio pubblico e profferiti in contradizione di un legittimo avversario, fanno stato rimpetto a tutti, ovvero ne' soli rapporti delle parti contendenti?

SOMMARIO.

I giudicati sullo stato delle persone, profferiti con un legittimo contradittore, producono effetto rimpetto a tutti, e non già ne' soli rapporti delle parti contendenti. Dimostrazione di questo assunto. Una stessa cosa non può nello stesso tempo essere pubblica e privata. Esplicamento di questa materia, secondo i principii della filosofia del diritto. I giudicati dichiarativi della qualità pubblica di una dipendenza del demanio pubblico sono indivisibili, ossia fanno stato rimpetto a tutti. Dimostrazione scientifica di questo assunto. I giudicati di qualità comprendono virtualmente un regolamento di pubblica amministrazione, mediante la dichiarazione giuridica di essere la cosa di ragion pubblica. I giudicati dichiarativi della qualità pubblica di una cosa *jus faciunt* rimpetto a tutti, e si estendono anche sull'avvenire, al pari delle disposizioni della legge. Per aver forza rimpetto a tutti i giudicati dichiarativi della qualità pubblica di una dipendenza del demanio pubblico, debbono profferirsi con un legittimo contraditore, e su di un obbietto principale del giudizio. Nondimeno la quistione di qualità può essere giudicata si in via di azione principale, che in via di eccezione o incidentemente. I principii esposti intorno alla indivisibilità dei giudicati dichiarativi della qualità delle cose pubbliche, trovano applicabilità per quelle soltanto, che sono essenzialmente di questa natura, e non già per le altre, che debbonsi presumere soltanto di uso universale, salva la pruova della privata proprietà. . . . . . . *pag.* 362

QUISTIONE LIV.

Nelle piantagioni sull' orlo delle pubbliche strade, debbono ovver no serrarsi verso i fondi privati circostanti, le distanze stabilite nell' art. 592 delle leggi civili?

SOMMARIO.

QUISTIONE LV.

Le disposizioni dell' art. 229 della legge de' 12 dicembre 1816 sono applicabili alle sole strade Regie, ovvero anche a quelle di conto provinciale?

SOMMARIO.

QUISTIONE LVI.

I privati proprietarii in contiguità di un muro faciente parte di un edifizio pertinente al pubblico demanio, hanno la facoltà di renderlo comune, serrate le condizioni statuite nell' art. 582 delle leggi civili ?

SOMMARIO.

QUISTIONE LVII.

I proprietarii de' terreni circostanti alle pubbliche strade, debbono andar soggetti alla servitù di rimanere uno spazio di terra bastevole a ricevere le acque delle medesime, quante volte non esistessero i fossi laterali di proprietà del pubblico demanio ?

SOMMARIO.

QUISTIONE LVIII.

Le azioni che gli abitanti dei Comuni possono istituire a norma dell' art. 305 della legge dei 12 dicembre 1816 contro un privato occupatore di una strada pubblica, sono di competenza del contenzioso amministrativo, ovvero del contenzioso civile?

SOMMARIO.

QUISTIONE LIX.

Le controversie tra gl' impresarii dei teatri e gli appaltati, intorno alle risoluzioni dei contratti interceduti fra essi, sono di competenza delle autorità giudiziarie, ovvero del contenzioso amministrativo?

SOMMARIO.

QUISTIONE LX.

Le quistioni di servitù d' interesse generale su i fondi privati, sono di competenza dei giudici civili, ovvero del contenzioso amministrativo?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXI.

Gl' ingegneri di acque e strade direttori di opere pubbliche, debbono considerarsi come agenti dell' amministrazione, nel senso di andar sommessi i loro atti alla giurisdizione del contenzioso amministrativo a norma dell' art. 5, n.° 3 della legge dei 21 marzo 1817?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXII.

La giurisdizione dei collegii del contenzioso amministrativo di giudicare della nullità e illegittimità di un contratto della pubblica amministrazione, comprende ovver no, la potestà di ordinare al possessore il rilascio del fondo?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXIII.

Le quistioni intorno alla proprietà di una miniera di ferro tra lo Stato e un privato, nascenti dalla interpetrazione di una concessione feudale, sono di competenza dei Collegii del contenzioso amministrativo, ovvero del contenzioso civile ?

Quante volte poi la miniera fosse stata destinata a pubblico uso, possono procedere le autorità del contenzioso amministrativo, pel compensamento dovuto al proprietario, ovvero debbesi lo stesso stabilire nella sfera di mera amministrazione ?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXIV.

Le quistioni intorno alla esistenza civile di un pubblico stabilimento, o di qualsiesi altra corporazione amministrativa, debbonsi definire nella forma giuridica, ovvero nella sfera meramente governativa?

L' intelligenza di un atto governativo intorno alla dotazione di un pubblico stabilimento, per determinarne la estensione, si pertiene alle autorità del contenzioso amministrativo?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXV.

La circoscrizione territoriale a stabilirsi, per effetto della separazione di un Comune da altro di cui prima formava parte, debbesi fare nella sfera di mera amministrazione, ovvero nella forma di un giudizio di contenzioso amministrativo?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXVI.

La giurisdizione conferita dall' art. 177 della legge dei 12 dicembre 1816 agl' Intendenti delle Provincie può porsi in atto, senza che i correlativi giudizii fossero stati autorizzati, a norma degli art. 302 e seguenti della legge medesima?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXVII.

Le autorità amministrative possono essere chiamate in giudizio civile a rispondere dei danni e interessi, per un fatto relativo all' esercizio delle loro funzioni?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXVIII.

Le terre del Tavoliere di Puglia sono, ovver no prescrittibili, secondo le disposizioni delle leggi civili?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXIX.

SOMMARIO.

QUISTIONE LXX.

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXI.

La concessione di una pensione di grazia fatta dal sovrano a taluno per se, e i successori della sua famiglia, si limita, ovver no ai soli agnati del concessionario?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXII.

La giurisdizione della Gran Corte dei Conti stabilita nell'art. 15 del decreto dei 2 febbraio 1818, si esercita soltanto su i direttori generali, ovvero anche su tutti gli altri ordinatori del danaro dello Stato, delle Provincie, dei Comuni e dei pubblici stabilimenti?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXIII.

I minori legittimamente nominati a determinati uffizii contabili vanno ovver no sommessi a tutte le disposizioni delle leggi relative agli amministratori del pubblico danaro?

SOMMARIO.

I doveri dei contabili non nascono da un fatto privato di essi, ma in vece da quello dell' amministrazione del pubblico danaro, e sono inerenti alle funzioni che si esercitano, sia qualunque la condizione privata delle persone, che le pongono in atto. Dimostrazione di questo assunto. I contabili in età minore vanno sommessi a tutte le disposizioni delle leggi intorno all' amministrazione del pubblico danaro. Esplicamento di tutta questa materia, secondo i principii della scienza e le disposizioni delle nostre leggi in vigore. . . . . *pag.* 466

QUISTIONE LXXIV.

Puossi produrre richiamo di revisione avverso una decisione della Gran Corte dei Conti, per essersi omesso di giudicare uno dei contabili, che dovea rendere il conto congiuntamente agli altri amministratori che lo aveano renduto?

SOMMARIO.

I giudicati contabili risguardano solamente coloro che hanno sottoscritti i conti, e non già gli altri individui, i quali fossero anche obbligati a renderli. Dimostrazione di questo assunto. Un contabile che non ha presentato il conto, congiuntamente agli altri amministratori del pubblico danaro, non può essere mai leso dal giudicato profferito contro costoro, e però non ha facoltà di produrre reclamo di revisione. Nondimeno il contabile non giudicato, può essere chiamato a riconoscere il conto discusso, ovvero a presentarne un altro diverso, per essere ritualmente discusso dalla Gran Corte dei Conti. Dimostrazione di questo assunto. . . . . *pag.* 470

QUISTIONE LXXV.

Condonato un debito ad un debitore dello Stato, dopo la pronunziazione di una significatoria della Gran Corte dei Conti, a carico del Contabile, che dovea riscuoterlo, puossi sulla base del documento del condono, che giustifica nel rito il richiamo di revisione, rivocare nel merito la decisione di condanna?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXVI.

Nei giudizii contabili producendosi appello avverso le decisioni della Gran Corte dei Conti alla Consulta di Stato, debbonsi pagare dal soccumbente le spese del giudizio, sostenute presso questo collegio?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXVII.

La giurisdizione delle due Gran Corti dei Conti di Napoli e di Palermo si determina fra esse, dall' interesse delle due Amministrazioni, alle quali si riferisce il conto, ovvero dal domicilio del contabile o dal sito della cosa amministrata?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXVIII.

La Gran Corte dei Conti di Napoli nelle Camere contabili è competente a giudicare un forestiere, che col fatto ha amministrato in paese straniero, il danaro o i fondi della Tesoreria Napoletana?

SOMMARIO.

*

QUISTIONE LXXIX.

QUISTIONE LXXX.

QUISTIONE LXXXI.

Dopo le decisioni della camera del contenzioso amministrativo della Gran Corte dei Conti sovranamente approvate su di un conto materiale di comune minore, i reclami di revisione debbonsi produrre innanzi ai Consigli d' Intendenza, ovvero alla Gran Corte dei Conti?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXXII.

Puossi produrre reclamo di revisione ne' Consigli d' Intendenza avverso una decisione di condanna profferita nella discussione di un conto di un comune maggiore, innanzi che la Gran Corte dei Conti nelle camere contabili avesse proceduto allo esame di esso in grado di revisione? Nell' affermativa si può produrre un secondo reclamo sulla stessa materia nella Gran Corte dei Conti, dopo le decisioni della medesima?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXXIII.

Nella pendenza di un gravame di appello prodotto alla Consulta del Regno avverso di una decisione delle Camere contabili della Gran Corte dei Conti, puossi produrre reclamo di revisione presso questo Collegio?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXXIV.

Le decisioni della camera del contenzioso amministrativo della Gran Corte dei Conti su i conti dei cassieri dei comuni minori, possono essere eseguite con gli stessi mezzi di coazione stabiliti negli art. 21 e seguenti del decreto dei 2 febbraio 1818?

SOMMARIO.

I Cassieri dei Comuni vanno soggetti alle stesse coazioni dei contabili dello Stato fermate negli art. 21 e seguenti del Decreto dei 2 febbraio 1818. Dimostrazione di questo assunto. Le decisioni dei Consigli d' Intendenza su i conti dei Comuni minori, sono esecutive con gli stessi mezzi di coazione delle decisioni contabili della Gran Corte dei Conti; e allo stesso modo sono esecutive le decisioni della Camera del Contenzioso di esso Collegio su i conti memorati. Dimostrazione di questo assunto, secondo i principii della scienza, e le disposizioni delle nostre leggi amministrative sulla materia. . . . . *pag.* 510

QUISTIONE LXXXV.

Le decisioni della Gran Corte de' Conti nelle camere riunite, quando non comprendono condanne, debbono essere Sovranamente approvate?
Quid *quando esse decisioni comprendono rivocazioni di significhe già profferite?*

SOMMARIO.

Le decisioni delle Camere riunite della Gran Corte dei Conti sono veri giudicati, i quali possono soltanto impugnarsi col gravame ordinario dell' appello, ovvero con lo straordinario del richiamo di revisione, avvegnachè l'approvazione Sovrana tiene solamente alla esecuzione di esse Le decisioni delle Camere riunite, che non comprendono con-

QUISTIONE LXXXVI.

Puossi avanzare richiamo di revisione nelle camere contabili della Gran Corte de' Conti, per essere discaricato della qualità di contabile ritenuta dalla Corte, ovvero di erede di un contabile?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXXVII.

Gl' Intendenti e i Sindaci nella sfera delle loro rispettive facoltà, possono disporre delle imprevedute dei Comuni, per spese già contemplate negli Stati discussi, quando i fondi di esse si trovassero già esauriti?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXXVIII.

Nei casi di omessione o di diminuzione d' introito, per un cespite comunale, avvenuta per disposizione del Sindaco diretta al Cassiere, venendo costui condannato dalla Gran Corte dei Conti, gli compete ovver no il regresso contro il Sindaco, come si dispone per gli esiti con l' art. 250 della legge dei 12 dicembre 1816?

SOMMARIO.

QUISTIONE LXXXIX.

Le decisioni nelle camere contabili della Gran Corte dei Conti possono eseguirsi con l' arresto personale contro i minori autorizzati allo esercizio delle pubbliche cariche, e i settuagenarii, nei casi di malversazione commessa?

SOMMARIO.

del diritto penale, e le decisioni contabili della G. Corte dei Conti, possono eseguirsi con l' arresto personale contro i minori e i settuagenarii nei soli casi di malversazione del pubblico danaro. Dimostrazione di questo assunto. Quante volte la Gran Corte Criminale, giudicasse per ragion di età, non soggetti a pena i contabili minori; allora le decisioni della Gran Corte dei Conti, non si possono eseguire con l' arresto personale. Esame di questo argomento. Ove l' età facesse soltanto diminuire la pena, avvi luogo allo arresto personale. I giudici del contenzioso amministrativo, non possono dar fuori i loro pronunziati giuridici, intorno agli arresti dei contabili minori o settuagenarii, se non dopo che la G. Corte Criminale, ha dichiarato il reato di malversazione e l' imputabilità di esso al minore. Esplicamento di tutta questa materia. . . . *pag.* 529

QUISTIONE XC.

Si può profferire una decisione amministrativa contro un agente dell' amministrazione pubblica sommesso alle decisioni medesime, per aver omesso di riscuotere una cauzione nello affitto di un cespite dello Stato o dei Comuni?

SOMMARIO.

Indicazione dei diversi casi nei quali possono profferirsi le decisioni amministrative, secondo le leggi in vigore. Gli agenti dell' amministrazione non vanno soggetti alle decisioni amministrative, quando avessero omesso di riscuotere una cauzione nello affitto di un cespite dello Stato o dei Comuni. Esplicamento di tutta questa materia. *pag.* 536

QUISTIONE XCI.

Puossi elevare conflitto di attribuzione, per definire la competenza dei Giudici civili, nei rapporti colle autorità, alle quali viene commessa la giurisdizione di profferire le decisioni amministrative?

SOMMARIO.

I conflitti di attribuzione si elevano in tutti i casi di collisione, fra le autorità giudiziarie e quelle del contenzioso

QUISTIONE XCII.

Le quistioni di confini fra più Comuni, nelle quali venissero in contesa le proprietà demaniali dei medesimi, sono di competenza dei Consigli d' Intendenza, ovvero dell' Intendente in Consiglio d' Intendenza?

SOMMARIO.

QUISTIONE XCIII.

Nei giudizii del contenzioso amministrativo, può prodursi un ricorso per ritrattazione nel caso contemplato nell' art. 545 delle leggi di procedura civile, quando cioè lo Stato, i Comuni, gli stabilimenti pubblici e i minori, non fossero stati difesi, ovvero si fosse omessa una parte essenziale della difesa?

SOMMARIO.

QUISTIONE XCIV.

Non producendosi appello alla camera del contenzioso della G. Corte dei Conti avverso una decisione interlocutoria di un Consiglio d' Intendenza nel termine statuito dalla legge, puossi il gravame produrre congiuntamente a quello contro la decisione definitiva?

SOMMARIO.

QUISTIONE XCV.

Possono elevarsi i conflitti di attribuzione tra il potere giudiziario e i collegii preposti alla giudicatura della contabilità pubblica?

Nell' affermativa puossi elevare il conflitto di attribuzione nella pendenza del termine ad appellare nella Consulta di Stato, avverso una decisione delle camere contabili della G. Corte dei Conti?

SOMMARIO.

QUISTIONE XCVIII.

La compensazione ha luogo nell'amministrazione finanziera, quantunque si fosse debitore di un' amministrazione dello Stato, e creditore di un altra diversa?

SOMMARIO.

QUISTIONE XCIX.

Gli agenti della pubblica amministrazione possono consentire ad una novazione senza l' assenso superiore statuito dalle leggi?
Nei casi di controversie intorno alla validità della novazione, debbono ovver no procedere le autorità del contenzioso amministrativo?

SOMMARIO.

QUISTIONE C.

Il possesso che si ha da un contabile, di una significatoria originale della Gran Corte dei Conti, che lo risguarda, fa ovver no presumere la remissione del debito o il pagamento, a norma dell' art. 1237 delle leggi civili?

SOMMARIO.

QUISTIONE CI.

Nei giudizii del contenzioso amministrativo possono deferirsi, ovvero accettarsi i giuramenti decisorii, per pruovare i diritti che si sperimentano?

SOMMARIO.

QUISTIONE CII.

Il domicilio della Tesoreria Generale debbesi intendere sempre fermato unicamente in Napoli, nel fine di determinarsi il periodo di tempo di dieci o venti anni, necessario alla prescrizione, a norma dello art. 2171 delle leggi civili?

SOMMARIO.

QUISTIONE CIII.

Scorsi i trent' anni dalla liquidazione di un credito contro lo Stato, e non dimandato il corrispondente certificato, debbesi intendere prescritto il debito?

SOMMARIO.

QUISTIONE CIV.

Dato in affitto un bastimento all' amministrazione de' dazii indiretti, pel servizio pubblico di essa, può durante l' affitto sequestrarsi il legno dai creditori del proprietario del medesimo?

SOMMARIO.

QUISTIONE CV.

La fideiussione amministrativa rende ovver no il fideiussore solidalmente obbligato col debitor principale?

SOMMARIO.

QUISTIONE CVI.

Mutandosi nel corso di un giudizio civile, ovvero di contenzioso amministrativo la qualità della cosa, che ne costituira il subbietto, ossia divenendo privata la cosa pubblica e viceversa, divengono ovver no competenti le autorità giudiziarie, o del contenzioso amministrativo, secondo la diversità dei casi?

SOMMARIO.

Indicazione de' diversi periodi del procedimento giuridico. Le cose esteriori, le quali sono l' obbietto di una proprietà pubblica o privata, alcune possono pertenere allo Stato, a' Comuni e a' particolari, ed altre non sono suscettive di privata appropriazione, e costituiscono una dipendenza del demanio pubblico dello Stato, delle provincie o dei Comuni. Esame di questo argomento. Mutandosi nel corso di un giudizio civile o di contenzioso amministrativo, la qualità della cosa, che ne costituiva il subbietto, ossia divenendo privata la cosa pubblica e viceversa, divengono competenti le autorità giudiziarie o del contenzioso amministrativo, secondo la diversità de' casi. Dimostrazione di questo assunto. . . . . , . . *pag.* 593

QUISTIONE CVII.

Cessando l'uso pubblico di una strada, ovvero cambiandosi l'alveo di un fiume navigabile o atto ai trasporti, vengono ad estinguersi le servitù legali, che la strada e il fiume aveano a peso dei fondi privati circostanti?

SOMMARIO.

Le servitù stabilite dalla legge a peso de' fondi privati, verso le dipendenze del demanio pubblico, hanno ad obbietto il migliore uso delle medesime, e però venendo esso a cessare si estinguono le servitù. Dimostrazione di questo assunto,

QUISTIONE CVIII.

L' alveo che conduce le acque piovane delle strade di un Comune, per dirigerle alla irrigazione delle campagne, sulle quali il Comune esige la fida, debbesi ritenere di proprietà pubblica, ovvero patrimoniale del Comune?

SOMMARIO.

QUISTIONE LIX.

Nella materia dei compensamenti a darsi ai privati proprietarii, per espropriazioni a causa di pubblica utilità, debbesi tener ragione dei diritti di servitù del fondo espropriato a peso di altri fondi, i quali ne accrescano il valore, qualora non si fossero essi giuridicamente dimandati, all' epoca della espropriazione, ovvero venissero negati dal possessore del fondo serviente?

SOMMARIO.

QUISTIONE CX.

Il debito per contributo fondiario, puossi compensare con un credito che si ha contro lo Stato?

SOMMARIO.

QUISTIONE CXI.

Imponendosi o accrescendosi un dazio di consumo su i generi necessari alla fornitura di una pubblica amministrazione, dopo fermato il contratto di appalto, il fornitore il quale debbe somministrare la materia e il lavoro, può pretendere un escomputo?

SOMMARIO.

QUISTIONE CXIV.

Nelle quistioni intorno alla legittimità di una preda marittima, ove dovesse anche giudicarsi di un reato commesso, deve prima procedere il magistrato delle prede marittime, ovvero la Gran Corte criminale?

SOMMARIO.

Per le frodi e le malversazioni del danaro pubblio, la Gran Corte Criminale non può procedere contro gli autori di esse, se non dopo che le autorità amministrative hanno verificato e giudicato il fatto della frode e della malversazione. La facoltà di pronunziare sulla validità delle prede marittime si pertiene propriamente al Governo nella sfera diplomatica. Dimostrazione di questo assunto. Per le leggi della Francia la facoltà di pronunziare sulla validità delle prede marittime, viene collocata fra le attribuzioni amministrative del Consiglio di Stato, e però si ritiene come una facoltà politica e internazionale del Governo. Per le leggi del nostro Regno la giurisdizione sulle prede marittime, forma una branca del contenzioso am-

QUISTIONE CXV.

Un figliuolo naturale riconosciuto dalla sola madre, debbe ovver no essere escluso dalla leva?

SOMMARIO.

QUISTIONE CXVI.

I figli nati da un Nazionale del Regno delle due Sicilie in paese straniero, sono ovver no esenti dalla leva?

SOMMARIO.

FINE.

CONSIGLIO GENERALE

DI

PUBBLICA ISTRUZIONE

Napoli 29 novembre 1859

Vista la domanda del tipografo Gabriele Argenio, con la quale ha chiesto di porre a stampa l'opera intitolata—*Quistioni di Dritto Amministrattivo del Consigliere D. Giuseppe Rocco.*

Visto il parere del R. Revisore signor D. Gaetano canonico Barbati.

Si permette che la detta opera si stampi; ma non si pubblichi senza un secondo permesso che non si darà se prima lo stesso R. Revisore non avrà attestato di aver riconosciuto nel confronto esser l'impressione uniforme all'originale approvato.

Il Presidente provvisorio
M.r ATTANASIO

Il Segretario generale
GIUSEPPE PIETROCOLA

COMMISSIONE ARCIVESCOVILE PER LA REVISIONE DE' LIBRI.

Nihil obstat.
Hyeronimus ab Alexandro
Censor Theologus

Imprimatur

Pel Deputato
Leopoldo Ruggiero
Segretario.